UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'INTERVENTION DIRECTE

DES ÉLECTEURS FRANÇAIS

En matière Constitutionnelle, Législative & Administrative

ÉTUDE D'HISTOIRE & DE DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Michel LAURÈS

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
MONTANE, SICARDI ET VALENTIN, SUCCESSEURS
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
1912

DE

L'INTERVENTION DIRECTE

DES ÉLECTEURS FRANÇAIS

EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE, LÉGISLATIVE & ADMINISTRATIVE

ETUDE D'HISTOIRE ET DE DROIT PUBLIC

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DE

L'INTERVENTION DIRECTE

DES ÉLECTEURS FRANÇAIS

En Matière Constitutionnelle, Législative & Administrative

ÉTUDE D'HISTOIRE & DE DROIT PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Michel LAURÈS

ACAD.
LEGISLAT.
BIBL.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
MONTANE, SICARDI ET VALENTIN, SUCCESSEURS
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
1912

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur honoraire.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Perreau, professeur de Procédure Civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, professeur de Droit constitutionnel.

Giffard, professeur d'Histoire du Droit.

Morin, agrégé, chargé d'un cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Ricol, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

Donnedieu de Vabres, agrégé, chargé d'un cours de Procédure civile.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Barthélemy, *président.*
Brémond, } *assesseurs.*
Charmont, }

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

DE

L'INTERVENTION DIRECTE

DES ÉLECTEURS FRANÇAIS

EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE, LÉGISLATIVE ET ADMINISTRATIVE

Étude d'Histoire et de Droit Public

INTRODUCTION

La doctrine de la souveraineté nationale est assez généralement acceptée aujourd'hui. C'est la nation qui forme l'Etat et la souveraineté réside naturellement dans la nation tout entière.

Dans le pays où la souveraineté nationale est une des règles du droit public, on a admis pendant longtemps, d'une façon inconstestée, que le peuple n'est pas appelé à faire directement acte de souverain. Son rôle se borne à choisir dans son sein, par voie d'élection, des représentants à qui il délègue ses pouvoirs ; ceux-ci ont une entière

indépendance, une complète liberté d'appréciation dans l'exercice de leurs fonctions ; « dans la limite des attributions qui leur sont conférées, (ils) sont appelés à décider librement, arbitrairement, au nom du peuple qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche ». (1)

« L'essence de la représentation, disait Rœderer à la tribune de l'Assemblée constituante, est que chaque individu représenté vive, délibère dans son représentant, qu'il ait confondu, par une confiance libre, sa volonté individuelle dans la volonté de celui-ci. » (2)

Cette forme de gouvernement était inconnue des Etats de l'antiquité qui n'en pratiquèrent que trois : le gouvernement aristocratique, le gouvernement despotique et le gouvernement direct par l'assemblée du peuple. Le système représentatif est une forme moderne, un produit du droit anglais, qui devait être importé dans la plupart des nations civilisées.

Pendant longtemps, le gouvernement représentatif fut regardé (même chez les peuples où on pouvait relever quelques traces de gouvernement direct, en matière constitutionnelle notamment) comme un des chefs-d'œuvre de l'esprit humain, l'unique fondement de toute société libre et démocratique. Mais le jour vint où, dans certaines démo-

---

(1) Esmein. — Droit constitutionnel, p. 340.
(2) Assemblée constituante, séance du 10 août 1791.

craties avancées, les citoyens, las de la tutelle dorée, mais étroite à laquelle, en définitive, se ramène ce régime, demandèrent à intervenir directement dans le fonctionnement de l'Etat, à participer personnellement à la gestion des affaires publiques. De là naquit chez certains peuples (Australie, Etats particuliers de l'Union américaine, Suisse) une nouvelle forme de gouvernement, la démocratie *semi-représentative*, combinaison du système représentatif moderne et du gouvernement populaire des petites républiques de l'antiquité.

Cette transformation se manifesta par des formes et moyens divers : referendum, veto, droit d'initiative populaire, droit de révocation, mandat impératif.

I. Le referendum. — Le mot *referendum* signifie : il faut en référer. Paru dans la vie politique et administrative il y a de cela une quarantaine d'années, il fut emprunté à la terminologie diplomatique, où il désigne « la demande d'instructions nouvelles d'un agent à son gouvernement, lorsque les négociations engagées sortent du cadre des instructions qu'il a reçues antérieurement. L'agent diplomatique expose les circonstances nouvelles dans lesquelles l'affaire se présente ou les complications survenues au gouvernement dont il relève et qui lui donnera l'ordre d'agir, ou bien il agit en faisant remarquer que sa décision demeure subordonnée à la ratification du chef de l'Etat qu'il

représente. Dans les deux cas le referendum est destiné à suppléer à l'insuffisance de pouvoirs délégués. » (1)

Dans le domaine du droit politique et administratif, le referendum se présente avec les mêmes caractères. C'est parfois une simple consultation populaire sur l'utilité et l'opportunité d'un acte de législation ou d'administration. Mais le plus souvent il s'analyse essentiellement en une ratification par le peuple des actes de ses représentants — constitution, loi, résolution des autorités locales, etc... — ratification donnée dans une forme semblable à celle de l'élection.

Au point de vue du moment où intervient la procédure, on peut distinguer deux sortes de referendum. Le *référendum antérieur* est celui qui précède le vote des représentants. Exemple : le *referendum de partage :* il suppose un conflit élevé entre les deux chambres législatives d'un pays ; tous les moyens de conciliation ont échoué ; il appartient au peuple constitué en arbitre suprême de trancher le différend. Le *referendum postérieur* est celui qui suit le vote des représentants. C'est le cas normal : les citoyens sont appelés à accepter ou à rejeter en bloc une loi votée par une assemblée législative, une délibération prise par un conseil municipal, etc...

---

(1) Ramalho. — Revue générale d'administration, octobre 1892, p. 131.

En second lieu, le referendum peut être obligatoire ou facultatif. Il est *obligatoire,* quand les actes des pouvoirs publics, pour être parfaits, sont nécessairement soumis à la ratification populaire. Il est *facultatif,* quand la consultation du peuple n'a lieu que sur la demande des autorités constituées ou d'un certain nombre de citoyens. Dans ce dernier cas, la nation s'est seulement « réservé le droit d'évoquer la loi régulièrement votée et de la juger en suprême instance. » (1)

Aux Etats-Unis, c'est un principe reconnu depuis la formation de l'Union, que les citoyens de chaque Etat particulier ont le droit de déterminer le gouvernement sous lequel ils doivent vivre. Le referendum constitutionnel est la règle. Le peuple intervient : 1° pour décider s'il y a lieu à la nomination d'une Convention pour la révision totale de la constitution ; 2° pour approuver la nouvelle constitution élaborée par la Convention ; 3° pour approuver les *amendements* à la constitution votés par les assemblées législatives. En matière législative, le referendum s'emploie de plus en plus depuis une quarantaine d'années. Un certain nombre d'Etats soumettent au vote populaire les lois qui autorisent les banques d'émisison ; d'autres celles qui élargissent le droit de suffrage. C'est ainsi que les électeurs de Californie ont,

---

(1) Gavard. — Les formes nouvelles de la démocratie — dans la Nouvelle Revue, 15 mars 1892.

dans le courant de l'année 1911, approuvé l'extension des droits politiques aux femmes (1).

En Suisse, depuis 1869, le referendum est devenu le droit commun des institutions soit cantonales, soit fédérales. Dans la constitution fédérale, il est obligatoire en matière constitutionnelle, et facultatif en matière législative (si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons). Dans le gouvernement cantonal, la place faite au referendum varie suivant les cantons. Les uns l'admettent seulement en matière constitutionnelle, d'autres sont plus larges et en décrètent le caractère obligatoire. C'est ainsi que dans le canton d'Argovie, le peuple doit forcément être consulté sur les lois, les décisions qui règlent l'emploi de plus de la moitié des contributions directes, les décrets financiers (dépense de 250.000 francs) (2).

Enfin, depuis le début du XX^{e} siècle, le referendum a gagné la démocratie australienne.

La pratique du referendum communal est consacrée par un certain nombre de législations étrangères : Suisse, Norvège, Angleterre, Etats-Unis. La dernière en date, à notre connaissance, est la

---

(1) Cf. — Summer Lobingier. Peoples Law. New-York 1909. — Direct legislation and ist prospects in the United States par W. Rodman Peabody, dans Political science Quaterly, Septembre 1905.

(2) Cf. Curti. — Le Referendum, Paris 1905.

législation italienne. Une loi du 29 mars 1903 a autorisé les communes italiennes à transformer en services publics, certaines industries (établissement de vidange, fabrication et vente de la glace, fondation et exploitation de pharmacies, vente de plants de vigne, etc...), à condition que la décision du conseil municipal, après avoir été approuvée par la junte provinciale et une commission royale, soit soumise au vote des électeurs municipaux, qui se prononcent par *oui* et par *non*. Un règlement royal du 10 juin 1904 a réglé les détails de la procédure.

II. Le veto. — Dans un certain délai fixé par la Constitution et sur l'initiative d'un nombre déterminé de citoyens, le peuple peut être consulté sur la question de savoir s'il ne fait pas opposition à une loi ou à un acte de ses représentants. Le véto n'a été pratiqué qu'en Suisse, où il est apparu pour la première fois dans le canton de Saint-Gall. Il ne faut pas le confondre avec le referendum postérieur : l'un est un moyen de casser une loi, l'autre constitue une procédure nécessaire pour lui donner la perfection ; aussi pour le veto a-t-on toujours exigé le vote négatif de la majorité des électeurs inscrits, tandis que l'on s'est toujours contenté de la majorité des votants pour le referendum.

En tant qu'institution politique, le veto se pré-

sente avec le caractère d'une forme *transitoire*, destinée à préparer le terrain au referendum.

III. L'INITIATIVE POPULAIRE. — C'est le droit reconnu à un nombre déterminé de citoyens, de formuler des propositions qui doivent être soumises au corps électoral et acquérir force exécutoire si elles sont acceptées.

Referendum et droit d'initiative se complètent l'un l'autre. Avec ces deux institutions, le peuple jouit d'une souveraineté réelle, soit qu'il veuille écarter des mesures qui ne lui plaisent pas, soit qu'il veuille prescrire directement ce qui lui plait.

La plupart des législations cantonales suisses connaissent le droit d'initiative, soit en matière législative, soit en matière constitutionnelle (1). Les Chambres fédérales l'ont adopté en 1891 pour la révision partielle de la constitution. Enfin, il a fait son apparition pour la première fois aux Etats-Unis, en 1898, dans l'état de South-Dakota.

Le droit d'initiative populaire est aussi compris d'une autre façon : c'est la faculté pour un groupe de citoyens de saisir une assemblée représentative d'une proposition sur laquelle cette assemblée sera obligée de statuer par voie d'adoption ou de rejet, et qui, en cas d'adoption, devient la base d'un décret de cette assemblée.

---

(1) Curti. — op. cit.

IV. Le droit de révocation. — Il s'agit de la révocation en bloc des membres d'une assemblée représentative et non de la révocation individuelle de l'un de ses membres. C'est le droit pour le corps électoral, saisi par un nombre déterminé de citoyens, d'ordonner la dissolution de l'assemblée. Il constitue le maximum de pouvoirs que puissent avoir les électeurs dans un gouvernement semi-représentatif.

Le droit de révocation, sous le nom d'*Abberufungsrecht*, fonctionne dans un certain nombre de cantons suisses : Argovie, Schaffouse (1852), Thurgovie, Soleure et Lucerne (1859) (1).

V. Le mandat impératif. — Le mandat électoral impératif peut être assimilé au mandat civil. En droit civil, le mandat est le contrat par lequel une personne, appelée « mandant », donne à une autre appelée « mandataire » le pouvoir d'accomplir en son nom un ou plusieurs actes juridiques. Le mandataire est révocable à tout moment, par la seule volonté du mandant, et ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans son mandat (art. 1984, 1989, 2004). En droit public, le mandat consiste dans l'engagement pris par le représentant auprès de ses électeurs de voter sur certaines questions d'une manière déterminée, et de démissionner sur leur réquisition.

---

(1) Curti. — Op. cit.

Le mandat impératif était la règle pour nos Etats Généraux et anciennement pour les députés élus du Parlement anglais ; il a été réclamé de nos jours par les congrès socialistes.

De ce mouvement qui entraine certaines démocraties modernes vers de nouvelles formes politiques plus populaires, vers les institutions semi-représentatives, on peut rapprocher le mouvement qui se produisit en France, après la chute de la monarchie absolue de droit divin. Quand il fallut établir le nouveau régime, nos législateurs, sous l'influence de Jean-Jacques Rousseau, hésitèrent entre la représentation pure et un système combiné d'assemblées représentatives et de gouvernement populaire. Le projet de constitution girondin consacra le referendum, le veto et le droit d'initiative. La constitution de l'an II, qui ne devait jamais être appliquée, organisa un referendum obligatoire et le droit d'initiative populaire en matière constitutionnelle et un referendum législatif facultatif. Les premières constitutions républicaines de l'an II, de l'an III, de l'an VIII furent soumises à la ratification du corps électoral, consulté par un plébiscite. Il en fut de même des constitutions du Premier et du Second Empires. Mais l'usage antilibéral fait de l'institution par les Bonaparte devait la discréditer aux yeux des populations. Aussi les propositions de loi tendant à l'introduction du referendum, les

applications du referendum communal dans un certain nombre de communes, n'eurent-elles aucune répercussion sur la masse de la nation. Aujourd'hui, l'opinion générale estime que le gouvernement représentatif est solidement installé en France, et même que le caractère du Français est essentiellement réfractaire aux institutions semi-représentatives.

DIVISION DU SUJET

Notre étude, restreinte aux atteintes portées au système représentatif par l'intervention directe du peuple *français*, en matière constitutionnelle, législative et administrative, se divisera en trois parties.

Dans une première partie, nous examinerons la part faite au referendum et au droit d'initiative par les constitutions révolutionnaires, les applications du vote populaire, en matière constitutionnelle, et les propositions de loi tendant à l'introduction des formes semi-représentatives.

La deuxième partie sera consacrée à l'intervention directe des électeurs français en matière administrative : modes d'intervention autres que le referendum, applications de referendum communal, propositions de loi sur le referendum communal.

Enfin, dans une troisième partie, nous ferons l'examen critique du referendum ; et nous nous demanderons s'il n'y a pas lieu, à l'exemple des démocraties avancées, de lui faire une part dans nos institutions.

PREMIÈRE PARTIE

DE L'INTERVENTION DIRECTE DES ÉLECTEURS FRANÇAIS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET CONSTITUTIONNELLE

Cette première partie est consacrée à l'étude de l'intervention directe des électeurs en matière de législation ordinaire et de législation constitutionnelle pendant l'époque révolutionnaire, le Consulat, le Premier Empire et le Second Empire. Elle sera terminée par une revue des divers projets de législation populaire proposés par certains hommes politiques de la troisième République.

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR LÉGISLATIF ET CONSTITUANT DU PEUPLE ET LES ASSEMBLÉES RÉVOLUTIONNAIRES

Au XVIII[e] siècle, Montesquieu et Rousseau avaient élaboré deux notions différentes du gouvernement représentatif, l'un adoptant le système de représentation dans toute sa pureté, l'autre une combinaison de représentation et de gouvernement populaire. Si les idées de Montesquieu l'emportèrent d'une façon presque complète après la chute de l'ancien régime, nous devons cependant à Rousseau une série d'applications du vote populaire aux lois constitutionnelles et deux tentatives d'application aux lois ordinaires.

Section I. — La notion de représentation dans le « Contrat Social »

Pour Jean-Jacques Rousseau, une nation n'est libre qu'autant que ses membres exécutent comme citoyens ce qu'ils ont ordonné en qualité de souverains. La souveraineté, pouvoir de commander et

de contraindre, doit donc résider dans la nation tout entière. Ce principe découle du *Contrat social,* par lequel chacun de nous, quittant l'état de nature et ses dangers, renonçant à son indépendance absolue, « met en commun sa personne et sa toute puissance sous la suprême direction de la volonté générale ». La loi, attribut de la souveraineté, est par conséquent l'expression de la volonté nationale; or, la volonté ne se représente pas ; donc la volonté nationale doit s'exprimer directement. Ainsi le pouvoir législatif ne peut pas être délégué à des représentants. L'idéal de Rousseau se porte vers les cités de l'antiquité où le peuple faisait la loi sur la place publique ; ces sages républiques ignoraient la notion de représentants, qui « nous vient du gouvernement féodal, de cet inique et absurde gouvernement dans lequel l'espèce humaine est dégradée et où le nom d'homme est en déshonneur » (1). *Les considérations sur le gouvernement de la Pologne* font valoir un autre argument d'ordre pratique, en faveur de la législation populaire : « Le législateur en corps (le peuple) est difficile à corrompre mais aisé à tromper. *Les représentants sont difficiles à tromper, mais aisément corrompus, et il arrive rarement qu'ils ne le soient pas.* Vous avez sous les yeux l'exemple du Parlement d'Angleterre, et par le

(1) Contrat Social. — Livre III, chap. XV.

Liberum veto, celui de votre propre nation » (1).

Malheureusement, le gouvernement populaire suppose la réalisation d'un trop grand nombre de conditions, territoire restreint, simplicité de mœurs, égalité dans les rangs et dans les fortunes, etc.... L'impossibilité de réunir toutes ces conditions et aussi l'attiédissement de l'amour de la patrie et le souci trop grand de l'intérêt privé au détriment de l'intérêt général ont fait confier l'exercice du pouvoir législatif à des députés. Mais ces députés du peuple « ne sont ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses *commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle ; car ce n'est point une loi.* Le peuple anglais croit être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde » (2). Ainsi la représentation est indispensable par la force même des choses, mais le mandat impératif et le referendum doivent remédier aux inconvénients qui en résultent.

Montesquieu avait par avance défendu le système représentatif contre les attaques de Rousseau. La loi est « la raison humaine en tant qu'elle gou-

---

(1) Considérations sur le gouvernement de la Pologne, ch. VII.

(2) Contrat Social. — Livre III, ch. XV.

verne tous les peuples de la terre ». La mission du peuple doit s'arrêter à la désignation de représentants chargés de faire la loi d'accord avec le Roi. Le peuple, en effet, n'est pas compétent pour légiférer directement : il est incapable de « conduire une affaire, de connaître les lieux, les occasions, les moments d'en profiter », mais, en revanche, il excelle à « choisir ceux à qui il doit confier une partie de son autorité. Il n'a qu'à se déterminer par des choses qu'il ne peut ignorer et des faits qui tombent sous les sens » (1).

De Lolme, disciple de Montesquieu, devait reprendre cette thèse et s'attaquer directement aux théories du *Contrat Social*. La multitude ne possède ni les loisirs, ni les connaissances, ni le talent nécessaires à un législateur. En outre, le vote direct des lois ne lui donne qu'un semblant de décision et non un pouvoir sérieux, car elle est *incapable de prendre une résolution réfléchie*. « La plupart se décident pour des raisons dont ils rougiraient de se payer dans des occasions bien moins sérieuses ; un spectacle inusité, un changement dans le lieu de l'assemblée, un mouvement, une rumeur sont, dans l'indécision générale, la raison suffisante de la détermination du grand nombre, et, de l'agrégation des volontés formées sans connaissance de cause, se forme une volonté totale qui

(1) Esprit des lois. — Livre II, ch. II.

est aussi sans réflexion. » D'ailleurs, les directeurs de l'assemblée, ceux qui en ordonnent la convocation et la dissolution, règlent la marche de ses travaux, peuvent lui arracher un vote par surprise : « lui faisant plusieurs propositions à la fois et qu'il faut accepter *en bloc,* ils cachent ce qui va à leurs vues particulières ou le colorent en le joignant à des choses qu'ils savent frapper agréablement le grand nombre » (1).

Section II. — L'Assemblée Constituante

A la Constituante, l'avantage numérique appartient à ceux qui, comme Mounier, Lally-Tollendal, s'inspirent de Montesquieu et des institutions anglaises. Ce que veut la majorité, c'est établir une *monarchie constitutionnelle et représentative,* quel que soit le principe qui soit à la base.

Cependant, comme il fallait prévenir à tout jamais un retour à la monarchie absolue de droit divin, ce fut chez Rousseau, qui, par ses formules claires et frappantes, avait été le plus grand adversaire du gouvernement déchu, qu'on alla chercher les principes du nouveau régime à organiser. C'est ainsi que l'art. 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, dispose : « La loi étant *l'expression de la volonté générale,* tous les citoyens doi-

(1) Constitutions de l'Angleterre, livre II, chapitre V.

vent *concourir personnellement*... à sa formation».

Mais l'Assemblée ne tira pas toutes les conséquences des principes proclamés ; elle pratiqua la *politique du voile*, selon un mot célèbre du temps. Quand on passa à l'organisation du nouveau gouvernement, l'art. 6 ne fut plus entendu que dans le sens d'une déclaration de *l'éligibilité de tous aux fonctions législatives*. « La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. » (Constit. 1791, art. 3).

Toutefois, au cours des débats, les admirateurs de Jean-Jacques ne manquèrent pas une occasion de rappeler à la majorité les principes démocratiques de leur maître en matière de législation. Au mois d'août 1791, lors de la discussion définitive de la nouvelle constitution, Robespierre, appuyé par Petion et Loustalot, proteste contre l'installation du pur système représentatif ; il déclare qu'une nouvelle aristocratie est instaurée, plus monstrueuse encore que le despotisme, et que l'assemblée commet une usurpation « quand elle traite le peuple en roi fainéant, quand elle le soumet à des lois qu'il n'a pas ratifiées, quand elle ne lui permet d'agir que par ses mandataires. » (1). La question passionnante du *veto* royal fut également l'occasion d'une intervention des disciples de Rousseau. Ils essayèrent d'une conciliation entre les membres de l'Assemblée qui,

(1) Taine. — La Révolution, t II, p. 5.

comme Mirabeau et Mounier, étaient partisans d'un *veto* illimité du roi, et ceux qui, comme Sieyés, le repoussaient comme contraire à la séparation des pouvoirs. Petion, Salles, Rabaut Saint-Etienne concèdent au roi le droit d'opposer son *veto* aux lois votées par l'Assemblée ; mais ce *veto* ne peut être que suspensif : pour trancher le litige, il faut en appeler aux assemblées élémentaires, composées de l'universalité des citoyens français qui admettront ou rejetteront définitivement la loi à laquelle le roi refuse sa sanction.

Parmi les projets de Constitution déposés au bureau de l'assemblée, certains émanent des représentants du *parti populaire* et reproduisent les mêmes revendications « La loi étant l'expression de la volonté générale, tout citoyen doit avoir *coopéré immédiatement* à la formation de la loi. » (Projet de constitution de Gouges Cartou, député des sénéchaussées du Quercy). — « Les lois quelconques, civiles, criminelles, de finances et autres, devant être obligatoires pour tous, doivent être librement convenues, accordées et consenties par tous... La nation a *le droit de ratifier ou de rejeter* ce que ses représentants ont consenti ; elle peut suspendre l'exercice de ce droit ; elle ne peut pas l'aliéner. » (Projet de constitution de Rabaut Saint-Etienne.)

En ce qui concerne la législation constitutionnelle proprement dite, la participation directe des citoyens fut également écartée. Le projet de

décret, présenté, le 29 août 1791, par Le Chapelier, au nom des Comités de constitution et de revision, exige la seule sanction royale. Le parti démocratique s'était sans doute résigné à accepter le système représentatif, car, seul parmi ses membres, Salles fit entendre des protestations en faveur de la ratification populaire. L'intervention des assemblées primaires fut demandée par la droite, qui espérait par là empêcher le fonctionnement d'une constitution jugée trop révolutionnaire ; elle était justifiée par la nécessité d'assurer à la constitution une existence durable. « La constitution, dit Malouet à la tribune, ne peut avoir aucun succès permanent, si elle n'est librement et paisiblement acceptée par une grande majorité de la nation et par le roi, et elle ne peut être utilement et paisiblement réformée qu'après un examen libre et réfléchi, et une nouvelle émission du vœu général. » Il proposait toutefois de retarder la convocation des assemblées primaires jusqu'au 1er juin 1793 ; il convenait auparavant de faire cesser le désordre produit par la Révolution, la tyrannie des sociétés qui subjuguent l'opinion publique, etc..., toutes choses qui rendent impossible, à l'heure actuelle, l'émission d'un « vœu national, certain, éclairé et universel ».

Section III. — La Convention : A. — La Constitution Girondine

Avec les progrès du parti démocratique, l'opinion publique se modifia : au début de la Révolution, elle avait demandé simplement la suppression des « bourrades » administratives ; elle exigea plus tard qu'une part plus active dans le gouvernement fut faite aux citoyens. C'est ainsi que l'assemblée électorale de Paris, le 9 septembre 1792, pose comme principe que « les décrets de la Convention n'auront force de loi qu'après avoir reçu la sanction du peuple dans les assemblées primaires » (1). Le système représentatif pur ne suffisait plus à l'ambition politique d'un certain nombre de Français.

Aussi, la Convention nationale s'attacha-t-elle à refaire l'œuvre de la Constituante. Un de ses premiers actes fut même la condamnation de la Constitution de 1791. Le second jour de sa réunion, le 21 septembre 1792, sur la proposition de Danton, elle rendait un décret déclarant qu' « *il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple* ».

Aussitôt que la République eut été proclamée, un comité fut chargé d'en écrire la constitution. Ce

(1) Voir Aulard, p. 257

comité, composé de neuf membres, Sieyès, Condorcet, Brissot, Gensonné, Danton, Thomas Payne, Barère, Pétion, Vergniaud, était en grande partie favorable au parti girondin, alors au pouvoir. Il désigna comme rapporteur le grand philosophe et sociologue Condorcet ; quatre mois après, le 15 février 1793, ce dernier donnait lecture à la Convention de son « rapport contenant l'exposition des principes et des motifs du plan de ce comité sur le nouveau pacte social », qui est un beau morceau de littérature politique.

Le plan de Condorcet souleva de nombreuses et vives oppositions de la part des Montagnards. Ce n'est pas qu'ils eussent à faire des objections précises à un projet de constitution sur beaucoup de points plus démocratique que celui rédigé plus tard par Hérault de Séchelles ; ils l'attaquèrent uniquement parce qu'il était l'œuvre de leurs adversaires.

Le projet girondin, qui confie le pouvoir législatif à un Corps législatif unique, élu pour un an, et le pouvoir exécutif à un Conseil exécutif de la République composé de sept ministres, établit une république véritablement démocratique, où le dernier mot appartient au suffrage universel. Presque toutes les fonctions publiques sont à l'élection. Les assemblées primaires, composées de tous les individus mâles âgés de 21 ans, sans exclusion de domestiques ni même des étrangers, résidant depuis un an sur le territoire français et depuis trois mois

dans la commune, nomment directement les magistrats judiciaires et les membres des diverses assemblées : municipalités, conseil administratif et directoire de département, conseil exécutif de la République, Corps législatif.

Mais le rôle des assemblées primaires ne se borne pas à l'élection; elles ont, en outre, le droit : 1° d'accepter ou de refuser un projet de constitution ou un changement quelconque à la constitution acceptée ; 2° de proposer et de voter la formation des Conventions nationales chargées de réviser la Constitution ; 3° de répondre par oui et par non aux questions que le Corps législatif juge à propos de leur adresser dans l'intérêt de la République tout entière ; 4° enfin, soit de requérir le Corps législatif de prendre un objet en considération, soit d'exercer la censure populaire sur les actes de la représentation nationale.

La Convention n'avait voté que les cinq premiers articles du projet et la Déclaration des droits naturels civils et politiques de l'homme, qui le précédait, quand survinrent les émeutes des 31 mai et 2 juin, et, avec elles, la chute des Girondins et la nomination d'un nouveau comité chargé de rédiger une nouvelle constitution.

§ I. — Le pouvoir constituant du peuple

Le droit d'intervention du peuple en matière constitutionnelle est double: 1° droit de ratifier les

dispositions de l'acte constitutionnel et ses modifications ; 2° droit de proposer et de voter la convocation des conventions chargées de réformer la Constitution en vigueur. Puisqu'on a reconnu au peuple, dit Condorcet dans son rapport, une « souveraineté entière », il est utile qu' « un exercice immédiat en rappelle aux citoyens l'existence et la réalité » ; il faut et présenter à l'acceptation immédiate des assemblées primaires tout texte constitutionnel et accorder au peuple « un moyen légal et toujours ouvert de parvenir à la réforme d'une constitution qui lui paraîtrait avoir violé ses droits ».

1° *Droit d'initiative populaire en matière de révision.* — Condorcet ne rêvait pas de doter la France d'une constitution éternelle. Son projet proclame, au contraire, le droit inaliénable et imprescriptible pour une nation de modifier et revoir sa constitution. La révision est faite par une assemblée spécialement élue à cet effet, une convention nationale. L'initiative de la convocation appartient aux citoyens eux-mêmes : « Chaque citoyen a le droit de provoquer l'appel d'une Convention... en se conformant aux règles et formes établies pour l'exercice du droit de censure. » (titre IX, art. 5). Voici une brève analyse de la procédure de la censure populaire, dont nous donnerons plus loin une description détaillée : tout citoyen croyant à la nécessité de la convocation d'une con-

vention de révision peut demander à son assemblée primaire de délibérer sur une proposition en ce sens, à condition de la présenter revêtue de la signature de cinquante autres citoyens. Si la majorité des votants émettent un suffrage affirmatif, l'administration du département est saisie et doit convoquer les assemblées primaires du département. Au cas de nouvelle affirmative, le Corps législatif est tenu de convoquer tous les citoyens de la République dans leurs assemblées primaires. Si la majorité des voix réclame la formation d'une convention, le Corps législatif doit procéder sur le champ à la convocation de cette assemblée.

Si, malgré la volonté expresse de la majorité des citoyens, le Corps législatif refuse de convoquer la convention, la révolte est permise. Les citoyens ont le droit d'organiser la résistance à l'oppression. « C'est le seul cas, dit Condorcet, où le droit d'insurrection puisse être légitimement employé, et alors, le motif en serait si clair, si universellement senti, le mouvement qui en résulterait serait si général, si irrésistible, que ce refus contraire à une loi positive dictée par la nation même est hors de vraisemblance. »

Le Corps législatif peut, de son côté, prendre l'initiative de proposer la convocation d'une convention. Mais, dans ce cas, il faut que la délibération du Corps législatif soit soumise à l'approbation populaire ; de plus, aucun de ses membres ne peut être élu à la Convention.

La convention est composée de députés élus par les assemblées primaires, à raison de deux par département. Elle coexiste avec le Corps législatif, mais doit toujours siéger à une certaine distance de celui-ci. Sa mission, dit un peu naïvement le texte, est de préparer un projet de constitution « perfectionné et dégagé des leçons que l'expérience aurait fait connaître ».

2° *Droit de ratification populaire.* — « Les citoyens français doivent se réunir en assemblées primaires lorsqu'il s'agit d'accepter ou de refuser un projet de constitution ou un changement quelconque à la constitution acceptée ». (Titre III, section II, art. 2.) Une application particulière de ce principe est faite dans le corps même du projet, dont un article dispose que « le nouveau plan sera présenté à l'acceptation du peuple ». (Titre IX, art. 12.)

Ce mode de consultation du suffrage universel constitue un referendum obligatoire avant l'apparition du mot dans la terminologie politique : la constitution n'aura force de loi qu'autant qu'elle a été acceptée par le peuple appelé à se prononcer sur elle par « oui » ou par « non ».

Condorcet nous expose assez longuement les motifs qui l'ont déterminé à soumettre obligatoirement à l'acceptation des assemblées primaires les dispositions constitutionnelles, alors qu'il adopte une solution différente pour les lois ordinaires.

« C'est afin que le peuple... conserve sa souveraineté tout entière ; c'est afin qu'aucun pouvoir contraire à ses droits ne puisse être établi, même momentanément ; c'est afin que ce consentement donne à ces lois l'autorité du vœu exprès de la majorité.

» L'acceptation d'une Constitution tout entière par la majorité des citoyens dans des assemblées séparées, dont les membres ont pu la soumettre à leur examen, exprime d'une manière certaine qu'ils n'en croient l'établissement ni dangereux pour leur liberté, ni contraire à leurs intérêts ; qu'elle ne leur offre rien qui blesse leurs droits ; qu'elle leur paraît les garantir dans toute leur intégrité, et opposer à l'ambition particulière des obstacles difficiles à éluder ou à détruire.

» Le refus d'acceptation exprime, au contraire, que les citoyens ne trouvent point dans cette constitution une garantie certaine, ou que même le plan qui leur est soumis viole leurs droits au lieu de les défendre.

» Or, l'un ou l'autre de ces vœux, formé d'après l'examen même isolé du plan tout entier, exprime une opinion prise en connaissance de cause, une volonté déterminée d'après les motifs qui doivent la diriger. Il ne suffit point, pour accepter, que ce plan mérite l'approbation générale, il est nécessaire que toutes les parties en paraissent dignes ; pour le rejeter, au contraire, il suffit, qu'aux yeux de la majorité, quelques-unes offrent des dangers

réels et que l'approbation ne puisse s'étendre à la totalité de l'ouvrage : *ce vœu peut donc être émis avec une instruction suffisante ; la forme sous laquelle il est demandé laisse une entière liberté.* Le peuple n'a véritablement délégué que la fonction de rédiger la Constitution, fonction qu'il ne peut exercer, et le refus comme l'acceptation expriment ensuite son véritable vœu. » (1)

Le projet de constitution est envoyé aux assemblées primaires convoquées à cet effet. Lecture en est faite par le président, puis l'assemblée est ajournée à huitaine. Pendant ces huit jours, les citoyens peuvent délibérer, et, même pour faciliter la discussion, le local où se réunit l'assemblée primaire doit leur être ouvert tous les jours. Le vote dure deux jours, il a lieu par écrit et publiquement : chaque citoyen est tenu de signer son billet ou de le faire signer par un membre du bureau. Les résultats de toutes les assemblées primaires de France sont centralisées par le Corps législatif.

Deux cas peuvent alors se produire :

Premier cas : le projet est accepté. Pas de difficultés ; il devient constitution.

Deuxième cas : le projet est rejeté. Le projet ayant été repoussé en bloc, il importe à la Convention de connaître sur quels points elle est en

---

(1) Archives Parlementaires, tome 58, p. 585 et 586.

désaccord avec le peuple. Aussi doit-elle, dans les deux mois, présenter aux suffrages des citoyens les questions sur lesquelles elle croira devoir connaître leur vœu. Le nouveau plan, formé d'après l'expression de ce vœu, sera présenté à l'acceptation du peuple dans les mêmes formes. S'il est repoussé, la Convention est dissoute de plein droit, et le Corps législatif est tenu de convoquer sur le champ les assemblées primaires pour savoir s'il y a lieu à la convocation d'une nouvelle convention.

§ II. — Le pouvoir législatif du peuple

En matière de législation ordinaire, le projet Condorcet admet l'intervention directe du peuple dans deux cas : 1° les assemblées primaires ont à répondre par « oui » et par « non » aux questions que le Corps législatif a jugé bon de leur adresser (referendum de consultation) ; 2° elles usent du droit de *censure* qui leur est reconnu par la constitution.

1° *Consultation demandée par le Corps législatif.* — Aux termes de l'article 30 du titre VIII, « le Corps législatif pourra, toutes les fois qu'il le jugera convenable, consulter le vœu des citoyens réunis dans les assemblées primaires sur des questions qui intéressent essentiellement la République tout entière. Ces questions seront posées de façon que

la réponse puisse se faire par la simple alternative, par « oui » ou « non ». »

La procédure ainsi décrite correspond au *referendum antérieur d'initiative*. Les motifs qui pourront pousser le Corps législatif à ce sondage de l'opinion publique sont multiples : il craint de provoquer un mécontentement dans la nation par le vote et l'application d'une loi nouvelle, il a peur que les citoyens ne fassent usage contre lui du droit de censure, etc.

Dans l'esprit de Condorcet, cette délibération des assemblées primaires sur la question qui leur est ainsi posée ne devait avoir que la valeur d'un simple vœu ne liant pas le législateur. Mais on aperçoit aisément qu'un vœu émis par un nombre imposant de citoyens serait devenu un ordre devant lequel le Corps législatif n'aurait eu qu'à s'incliner.

2° *Droit de censure populaire.* — Les assemblées primaires peuvent, sur la proposition d'un seul citoyen, demander au Corps législatif *la réforme d'une loi déjà existante ou la promulgation d'une loi nouvelle.*

« L'étendue de la République, dit Condorcet, ne permet de proposer qu'une constitution représentative, car celle où les délégués formeraient un vœu général d'après les vœux particuliers exprimés dans leurs mandats, serait encore plus impraticable que celle où les députés, réduits aux

fonctions de simples rédacteurs, et n'obtenant pas même une obéissance provisoire, seraient obligés de présenter toutes les lois à l'acceptation immédiate des citoyens. » Mais, tout en établissant le système représentatif, le comité entend donner au peuple un autre moyen de contrôle que le renouvellement périodique des représentants ; il veut que, « pour toutes lois, il soit ouvert au peuple un moyen légal de réclamation qui nécessite un examen de la loi ». Dans ce but, il reconnaît au peuple un droit de *censure* ; cette institution, qui s'analyse en un mécanisme ingénieux, contient le germe des deux institutions démocratiques pratiquées de nos jours dans les cantons suisses : le *veto* et l'initiative populaire.

On peut y distinguer deux phases : *a*) demande de la votation populaire ; *b*) votation populaire.

A. — *Phase de la demande de la votation populaire*

Lorsqu'un citoyen veut demander la réforme d'une loi existante ou la promulgation d'une loi nouvelle, ou même simplement attirer l'attention du Corps législatif sur un acte de législation ou de constitution, il a le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire, de la convoquer le dimanche suivant pour délibérer sur sa proposition. Cette réquisition doit être présentée en termes très simples et porter la signature de cin-

quante citoyens inscrits à la même assemblée. (Titre VIII, articles 1, 2, 3.)

Le bureau est tenu de convoquer l'assemblée. Celle-ci se réunit le dimanche. Le président lui fait connaître l'objet de la délibération réduit à une question simple, à laquelle on puisse répondre par un « oui » ou par un « non ». Puis, l'assemblée s'ajourne à huitaine pour que les citoyens puissent discuter la proposition qui leur est faite. Pour faciliter cette discussion, le local où se réunit l'assemblée est ouvert tous les jours (articles 4 et 5).

Au jour indiqué pour le vote, le président rappelle l'objet de la délibération, et le scrutin est ouvert par « oui » et par « non » sur la question : *Y a-t-il lieu ou n'y a-t-il pas lieu à délibérer?* Le scrutin dure deux jours : chaque votant écrit ou fait écrire « oui » ou « non » sur son bulletin qu'il signe ou qu'il fait signer par l'un des membres du bureau (art. 6).

Si la majorité des votants se prononce pour l'affirmative, le bureau est tenu de requérir la convocation des assemblées primaires de la commune entière. Il joint à sa réquisition un procès-verbal de la délibération. Les assemblées, dont la convocation est ainsi requise, se réunissent dans les délais prescrits et adressent les résultats de leur délibération au bureau, qui, le premier, a fait la réquisition (art. 7, 8 et 9).

Si la majorité des votants de la commune se

prononce également pour l'affirmative, le maire adresse à l'administration du département le procès-verbal des opérations et requiert la convocation de toutes les assemblées primaires de la commune pour délibérer sur la même question. Cette convocation générale ne peut être refusée ; elle a lieu dans le délai de quinzaine ; le résultat des délibérations est centralisé au chef-lieu du département (art. 10, 11 et 12).

Si la majorité des assemblées du département décide qu'il y a lieu à délibérer, l'Administration départementale requiert le Corps législatif de prendre en considération l'objet de la proposition.

Le Corps législatif saisi peut prendre deux décisions : rejeter la proposition ou l'admettre. Dans ce dernier cas, la proposition est renvoyée à une commission qui doit présenter un projet de décret dans la quinzaine. Le projet est ensuite mis en discussion ; s'il est admis, il est renvoyé au bureau suivant les règles prescrites pour la formation de la loi (art. 13-19).

Mais si les assemblées primaires d'un département autre que celui qui a adopté la proposition, censurent la décision rendue par le Corps législatif, les assemblées primaires de la République entière doivent être convoquées pour émettre leur vœu (art. 20). Ceci peut se produire dans deux cas : 1° le Corps législatif a rejeté la proposition, les assemblées primaires d'un autre département

adoptent à leur tour la proposition rejetée ; 2° le Corps législatif a admis la proposition, un autre département demande l'abrogation de la décision d'admission.

B. — *Phase de la votation populaire*

Les assemblées primaires de la République, convoquées par un décret du Corps législatif, se réunissent au jour indiqué. Le président rappelle la question posée dans le décret de la convocation : *Y a-t-il lieu à délibérer, oui ou non, sur la révocation du décret du Corps législatif, en date du..... ....., qui a admis ou rejeté la proposition suivante.* Le scrutin s'ouvre huit jours après et dure deux jours. Le recensement général des votes est fait à l'Administration du département ; puis tous les résultats sont centralisés par le Corps législatif.

C. — *Conséquences de la votation populaire*

Si la nation décide qu'il y a lieu à délibérer sur la révocation du décret, le Corps législatif doit être renouvelé. Mais les membres qui ont voté pour le décret ne peuvent être réélus pendant l'intervalle d'une législature. Cette *révocation* est une pénalité appliquée aux députés qui se sont montrés inaptes à discerner la volonté générale. Elle les atteint, alors même qu'il y a eu de nouvelles élec-

tions législatives, et qu'ils ont été réélus dans l'intervalle compris entre le décret et l'émission du vœu des assemblées de la République. Mais elle ne saurait les atteindre, si la censure exercée vise un décret rendu depuis plus d'une année.

D. — Mais tous les actes du Corps législatif ne sont pas soumis à l'exercice du droit de censure. Ne sont visés que les *lois* et actes de législation. Les *décrets* et actes d'administration y échappent.

Cette distinction entre les lois et les décrets est empruntée à J.-J. Rousseau. Pour ce dernier, la loi est caractérisée, non seulement par la généralité de la volonté, mais aussi par la généralité de l'objet ; il faut que « tout le peuple statue sur tout le peuple ». L'ordre du souverain sur un objet particulier n'est pas une loi, mais un décret : quand le peuple d'Athènes nommait ou cassait ses chefs, décernait des honneurs à l'un et imposait des peines à l'autre, il rendait des décrets particuliers.

Le projet Condorcet reproduit presque textuellement le *Contrat Social*. La nécessité d'un « moyen légal de réclamation toujours ouvert au peuple » n'existe que pour les lois dont les caractères distinctifs sont « la généralité et la durée indéfinie ». Pour les décrets caractérisés par « leur application locale et particulière et la nécessité de leur renouvellement à une époque déterminée », le fréquent renouvellement du Corps législatif et le

droit de réclamer le changement d'une mauvaise constitution constituent la seule garantie que l'intérêt des citoyens puisse exiger.

Condorcet aurait voulu doter son pays d'une législation véritablement populaire. Tout en rendant hommage à la générosité de ses idées, il faut reconnaître que son système était par trop ingénieux et compliqué pour être facilement praticable. Ce vice n'échappa pas à ses adversaires, les Montagnards. C'est « un trait de folie », écrivait Marat dans le *Journal de la République,* que vouloir tenir « 5 millions d'hommes sur pied pendant 6 semaines pour provoquer une nouvelle loi ou en faire révoquer une ancienne ». Condorcet, grand philosophe et remarquable économiste, ne méritait pas assurément d'être enfermé aux *Petites-Maisons* ; créateur de la mathématique sociale, espérant résoudre bien des problèmes obscurs par l'application du calcul aux sciences morales et politiques, il s'était simplement exagéré singulièrement la fécondité de ses résultats. Son projet n'en reste pas moins pénétré d'un esprit démocratique très élevé, et nous verrons que la Constitution jacobine de l'an II, regardée jusqu'à nos jours comme l'évangile du parti démocratique, est loin d'en atteindre toujours les hardiesses.

Section IV. — La Convention : B. — La constitution démocratique de l'an II

Dès le 2 juin 1793, les Montagnards, vainqueurs des Girondins par la catastrophe du 31 mai, chargèrent le Comité de Salut Public de rédiger un nouveau projet de constitution. Huit jours plus tard, le 10 juin, Hérault de Séchelles, nommé rapporteur, apportait la nouvelle rédaction. La discussion fut très rapide, et le 24 juin, la Convention adoptait par acclamation le texte définitif. L'œuvre du rapporteur n'était pas aussi nouvelle que ce que celui-ci se plaisait à le dire, et consistait surtout en une simplification du projet Condorcet. Pour l'exercice de sa souveraineté, le peuple français est distribué en assemblées primaires de Canton, composées de tous les citoyens domiciliés depuis six mois dans le canton. La puissance législative est dévolue à un Corps législatif élu pour un an, qui rend des décrets et propose des lois à l'acceptation des citoyens. La puissance exécutive est exercée par un Conseil exécutif de 24 membres, nommé par le Corps législatif sur une liste générale présentée par l'ensemble des assemblées électorales de chaque département. Les assemblées primaires élisent directement les officiers municipaux et les membres du Corps législatif, et indirectement, par l'intermédiaire d'assemblées élec-

torales, les juges et les administrateurs de district et de département.

§ I. — Le Pouvoir Constituant du peuple

Le pouvoir constituant appartient au peuple : seul il a le droit de proposer une nouvelle modification à l'acte constitutionnel. A plus forte raison, quoique le texte du projet de constitution ne le dise pas expressément, doit-il donner sa sanction à la nouvelle constitution : le décret du 21 septembre 1792 et le plébiscite de juillet 1793 nous montrent bien que telle était l'intention de la Convention.

La révision constitutionnelle ne peut donc émaner que de l'initiative populaire. Mais le droit d'initiative est ici organisé avec moins d'ampleur que dans le plan girondin. L'art. 115, adopté sans discussion, substitue en effet à l'initiative individuelle du projet Condorcet, une initiative collective plus lente à se produire : « Si dans la moitié des départements français, plus un, le dixième des assemblées primaires régulièrement formées demande la révision de l'acte consititutionnel ou le changement de quelques-uns de ses articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale. » Comme, d'après l'art. 34, les assemblées primaires ne se forment extraordinairement que sur la demande

du cinquième au moins des citoyens ayant droit de vote, c'était enlever à un citoyen isolé le droit de demander la révision.

Si la majorité des votants dans les assemblées primaires décident qu'il y a lieu de convoquer une convention nationale, celle-ci doit être réunie dans un court délai. Elle ne coexiste pas avec le Corps législatif et tient lieu à la fois d'assemblée législative et constituante ; mais si en matière législative elle a pleins pouvoirs, relativement à la constitution elle ne peut s'occuper que des objets qui ont motivé sa convocation et qui sont indiqués dans les délibérations des assemblées primaires ; ce peut être la révision d'un seul ou de plusieurs articles de l'acte constitutionnel.

§ II. — Le Pouvoir législatif du peuple

« La constitution française, dit Hérault de Sechelles, ne peut pas être exclusivement *représentative,* parce qu'elle n'est pas moins *démocratique* que représentative... Le peuple français n'est représenté que dans les choses qu'il ne peut pas faire lui-même. » Ce n'est pas le cas de la loi ; en cette matière, les députés ne sont que *mandataires* et devront faire approuver chacun de leurs actes par la nation. Qu'on ne dise pas, ajoute Hérault, que la nécessité de convoquer le peuple français, c'est-à-dire cinq millions d'individus répartis dans plusieurs milliers d'assemblées élec-

torales, équivaudra à une impossibilité pratique de législation, si les députés de l'avenir, imitant leurs prédécésseurs de la Constituante et de la Législative, accumulent loi sur loi. « Avec les formes et conditions dont ce qui s'appelle proprement loi sera entouré, ne croyez pas que les mandataires fassent un si grand nombre de lois dans une année. On se guérira peu à peu de cette manie de législation, qui écrase la législation au lieu de la relever ; et dans tous les cas, il vaut mieux attendre et se passer même d'une bonne loi que de se voir exposé à la multiplicité des mauvaises. » (1)

En conséquence, le peuple délibère sur les lois, et celles-ci ne sont telles que par sa ratification. Le Corps législatif ne peut qu'adopter provisoirement un projet de loi, qui est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous le nom de *loi proposée*. La Constitution fait la distinction que nous connaissons, entre les décrets et les lois, qui seules sont proposées au peuple. « Le député, lit-on dans le rapport, est revêtu d'un double caractère, *mandataire* dans les lois qu'il devra proposer à la sanction du peuple, il n'est *représentant* que dans les décrets. » (2)

Mais devant la nécessité de ne pas fatiguer le peuple par des votations trop fréquentes, la Cons-

(1) Arch. Parlem., t. LXVI. — Rapport de Hérault de Séchelles, p. 258.

(2) Ibidem, p. 258.

titution se contente d'une sanction *tacite*. Celle-ci est donnée aux lois par l'opinion publique. Si aucune réclamation ne se produit contre le projet dans les quarante jours de l'envoi, celui-ci est définitivement accepté et devient loi. Il faut voir là la sanction la plus fréquente.

Mais si un certain nombre d'assemblées primaires formule une réclamation, il convient d'obtenir la sanction *expresse* du peuple. La procédure d'approbation populaire, véritable referendum législatif de ratification, à la fois facultatif et obligatoire, comprend deux phases.

I. — Phase de la demande de la votation populaire

La demande, pour être valable, doit remplir trois conditions :

1° *Les réclamations doivent être formées dans un délai de quarante jours.* — Ce délai part non du jour de la réception du projet de loi par les communes, mais du jour de son envoi par le Conseil exécutif. Le projet Condorcet était plus large : l'exercice du droit de censure n'était limité par aucune condition de temps.

2° *Elles doivent provenir du dixième des assemblées primaires dans la moitié des départements français plus un.* — La France se composait alors

de 86 départements, avec une moyenne de cinquante assemblées primaires de canton par département ; il fallait donc que, dans 44 départements au moins, il y eut, dans chacun, 5 assemblées primaires qui réclamassent, c'est-à-dire, pour la France entière, au moins 220 assemblées. Ces conditions n'étaient pas facilement réalisables dans le court délai de 40 jours. Le plan girondin était bien plus démocratique, il n'exigeait que la majorité des assemblées primaires dans un seul département.

3° *Elles doivent être formées par des assemblées régulièrement constituées.* — Les assemblées primaires se forment extraordinairement sur la demande du cinquième des citoyens qui ont droit de vote. La convocation se fait, en ce cas, par la municipalité du lieu ordinaire de rassemblement. La délibération porte sur le point suivant : *y a-t-il lieu, oui ou non, de provoquer une réunion générale de toutes les assemblées primaires de la République, pour soumettre à leur approbation le projet de loi adopté par le corps législatif.*

Si ces trois conditions sont réunies, le Corps législatif est tenu de convoquer sur-le-champ les assemblées primaires.

II. — *Phase de la votation populaire*

Les assemblées primaires se réunissent au jour fixé. Après une discussion entre les citoyens pré-

sents, les suffrages sur la loi sont donnés par *oui* et par *non*. Chaque citoyen peut, soit déposer un bulletin de vote, soit exprimer son opinion à haute voix ; en aucun cas, l'assemblée ne peut prescrire un mode uniforme de votation. Le scrutin une fois terminé, les membres du bureau font le recensement, et le vœu de l'assemblée est ainsi proclamé : *les citoyens réunis en assemblée primaire de..... au nombre de..... votants, votent pour ou contre à la majorité de.....* Les résultats sont centralisés au chef-lieu du département.

§ III. — Le Plébiscite d'acceptation de l'an II (1)

Le jour même du vote de la nouvelle constitution, la Convention en décida l'impression ainsi que son envoi aux départements, municipalités, sociétés populaires et aux armées ; cet envoi était accompagné d'une proclamation invitant le pays à ratifier l'œuvre de ses représentants.

Un nouveau décret rendu le 27 juin, décida : 1° que « dans la huitaine, à compter du jour de la réception, la Déclaration des Droits et l'acte constitutionnel seraient présentés à l'acceptation des assemblées primaires de canton convoquées » ; 2° que chaque assemblée primaire devait élire

---

(1) Consulter : Aulard, La Révolution française. — René Baticle, Le Plébiscite sur la Constitution de 1793 dans la Revue La Révolution française, décembre 1909 à mai 1910.

un citoyen pour porter le procès-verbal d'acceptation ou de refus à Paris, et représenter ses concitoyens à la fête de la Constitution qui devait avoir lieu le 10 août.

La nouvelle constitution fut aussitôt attaquée par les adversaires de la Convention, qui n'hésitèrent pas à recourir à des armes déloyales. Dès le 29 juin, l'Assemblée était informée que « les ennemis de la liberté » répandaient dans le pays des contrefaçons de la constitution, dénaturant le texte arrêté dans le but « en corrompant et divisant d'avance l'opinion publique, d'étouffer l'assentiment général de la nation prête à s'élancer au devant des bases éternelles de la liberté et de l'égalité. » (1) La Convention prit sur-le-champ des mesures qui arrêtèrent cette campagne frauduleuse, avant qu'elle put porter des fruits. Elle rédigea une adresse aux Français, où elle les mettait en garde contre les odieux contrefacteurs ; et surtout, elle rendit un nouveau décret frappant de la peine de mort tous les individus coupables d'imprimer, de vendre ou de distribuer ces écrits séditieux. Condorcet, dans une brochure intitulée *Adresse aux Citoyens français,* publia une violente critique du nouveau texte, à qui il reprochait notamment d'avoir mutilé et affaibli le principe démocratique. Mais ses amis restés à la Convention ne le suivirent pas : non contents d'avoir

(1) Réimpression de l'ancien Moniteur, t. XVII, p. 15.

adopté la nouvelle constitution, ils usèrent même de toute leur influence pour la faire accepter dans les départements ; ils avaient promis à leurs électeurs de rédiger une nouvelle constitution ; pour tenir leur parole, dit l'un d'entre eux dans ses mémoires, ils préférèrent oublier momentanément leurs griefs contre les Montagnards et voter « une constitution, sans doute imparfaite, mais qui pouvait être corrigée en des temps meilleurs, et qui, en attendant, rallierait les esprits à la plupart des principes de liberté et d'égalité sur lesquels le bonheur public devait un jour reposer (1). »

Aussi la constitution fut-elle acceptée par l'immense majorité des assemblées primaires et accueillie presque partout avec joie. A Aigney (Côte-d'Or), l'acte constitutionnel fut apporté à l'assemblée sur un brancard décoré de fleurs par dix-huit jeunes filles vêtues de blanc et revêtues d'une écharpe tricolore, et l'une d'elles, en remettant la constitution, prononça un discours patriotique (2). 297 assemblées l'adoptèrent même sans vote individuel, par acclamation générale, au milieu d'un vif enthousiasme. C'est le cas de presque toutes les sections de Paris, entre autres de celle de l'Arsenal. « La lecture de l'acte constitu-

---

(1) Mémoire de Daunou, destiné à ses commettants et écrit dans la prison de Port-Libre au mois d'août 1794.

(2) Ce détail et la plupart de ceux qui suivent sont emprunté aux articles de M. Baticle.

tionnel achevée (lit-on dans le procès-verbal), le lieu des séances a retenti des cris redoublés : *Adopté !* et *Vive la République !* et chacun s'est levé pour donner un assentiment spontané à l'acte constitutionnel; mais le président, ayant rétabli l'ordre troublé par l'allégresse, a réclamé l'exécution de la loi. Il a mis aux voix l'acceptation et fait faire l'appel sur la liste des citoyens présents. L'appel fini et le recensement fait, le nombre des votants s'est trouvé de 364 qui, tous, ont voté pour l'acceptation. Cette unanimité non équivoque a excité des transports d'allégresse, que chacun a épanchés avec cette effusion de cœur que l'on sent mieux qu'on ne saurait l'exprimer, dans les embrassements fraternels, avant-coureurs d'un bonheur durable, puisqu'il est fondé sur une constitution dictée par la sagesse et qui a pour base l'égalité. »

Le tableau des résultats publié le 1er pluviôse indique que la constitution fut acceptée par la presque unanimité des votants : 1.801.918 voix contre 11.610. Le nombre des abstentions paraît énorme ; il n'en est rien cependant, si l'on considère que nous sommes à une époque où, par indifférence ou ignorance de leurs droits et aussi parfois par peur de la guillotine, la plupart des citoyens ne participent pas aux assemblées primaires. A en juger par les élections précédentes, c'est même un progrès dans la vie électorale de la nation que ce chiffre de 2 millions de votants. Les suffrages négatifs, en nombre infime, furent fournis en

grande majorité par les trois départements royalistes de la Bretagne : Finistère (4.480), Morbihan (1.448), Côtes-du-Nord (1.385), et le département récemment annexé du Mont-Terrible (1.007). Si l'on excepte une douzaine de départements où les votes hostiles varient du dixième au tiers des votes émis, on trouve que, dans tous les autres, l'acceptation fut presque unanime : Hérault (12.789 oui contre 5 non), Tarn (1.276 oui contre 34 non). Dans six départements il n'y eut même aucun opposant : Var, Paris (40.990 oui), Haute-Saône, Isère, Meuse, Basses-Alpes.

Mais le plébiscite ne fut pas seulement une manifestation en l'honneur de la Convention et de la République, il fut aussi, ce qu'il devait être véritablement, une décision sur des questions constitutionnelles. Les citoyens purent émettre un vote raisonné et conscient. La lecture de la Constitution et la Déclaration des Droits ne suffisent pas dans un très grand nombre d'assemblées. Dans beaucoup d'entre elles, une explication, une *commentation* fut faite par le président, personnage généralement instruit ; c'est ainsi qu'à Montpezat (Lot-et-Garonne), le président se livra à une explication article par article. Dans certains cantons de Bretagne, d'Alsace et de Béarn, on fit une traduction du texte. Un nombre considérable d'assemblées estimèrent que les citoyens ne pouvaient accomplir un acte aussi important que le vote d'une constitution sans réflexion ni discussion préalables. L'assemblée

d'Allex (Drôme) se donne huit jours pour réfléchir. Celles de Metz, d'Amon (Landes), Aramon (Gard), plusieurs sections de Bordeaux discutent la constitution article par article. Celle de Saint-Tropez (Var) décide qu'elle discutera l'acte constitutionnel le mardi, jeudi et dimanche pendant deux semaines. Beaucoup d'assemblées clôturent la discussion en apportant des amendements ; le nombre de *oui* avec amendement est même considérable : 131.152. Parmi les nombreuses assemblées qui proposèrent ainsi des corrections, nous pouvons citer : celle de Saint-Douan (Côtes-du-Nord) qui demande le rétablissement de la monarchie ; celle de Saint-Martin-de-Valamas (Ardèche) qui réclame la suppression des élections partielles et le rétablissement des députés suppléants. En ce qui concerne plus spécialement les amendements sur la distinction des lois et des décrets et sur la sanction populaire : les assemblées de la Ferté-Milon et Muret demandent que les mesures de sûreté générale, laissées à l'article des décrets, fussent réglées par la loi ; celles de Maincy (Seine-et-Marne), la Ferté-Milon encore, Nort et Riaillé (Loire-Inférieure) formulent la même proposition pour l'établissement annuel des forces de terre et de mer, l'introduction des forces navales étrangères dans les ports et la permission ou le refus de passage des troupes étrangères sur le territoire de la République ; les assemblées de Quinsac (Gironde), Montclar (Lot-et-Garonne) proposent que le délai de

réclamation de quarante jours parte non du jour de l'envoi de la loi, mais du jour de sa réception par l'assemblée primaire ; celle de Massenbe (Gers) demande que ce même délai soit porté à trois mois; l'assemblée de Riaillé, qu'il suffise de la réclamation du cinquantième des assemblées primaires pour soumettre une loi à la sanction populaire; celle de Rambouillet repousse toute idée de sanction tacite et veut que tous les projets de loi soient présentés aux assemblées primaires sans qu'il soit nécessaire de réclamer.

Le 10 août eurent lieu à Paris, en l'honneur de la Constitution, des fêtes magnifiques auxquelles assistèrent huit mille délégués venus de tous les points du pays pour représenter les cinq mille assemblées primaires de France. Ce fut la fête de la Régénération.

La Constitution de l'an II, qui ne présentait pourtant pas le caractère irréalisable du plan girondin, ne devait jamais être mise en vigueur. La marche des armées coalisées sur Paris et la guerre civile dans les départements de l'Ouest obligèrent la Convention à « ajourner » son application « jusqu'à la paix » et à établir provisoirement le gouvernement révolutionnaire. Mais avant que cet ajournement fut retiré, l'œuvre démocratique d'Hérault de Séchelles et du Comité du Salut public devait être emportée dans la réaction thermidorienne et remplacée par la Constitution bourgeoise de l'an III.

Cependant, la consultation populaire de l'an II « devait exercer une influence indéniable sur le développement du droit politique de la France » (1), car avec elle s'ouvrait l'ère des plébiscites.

Section V. — La Convention : C. — La Constitution directoriale de l'an III

Après le coup d'Etat du 9 thermidor, la Convention, n'osant pas encore toucher à la Constitution de l'an II, nommait une commission de onze membres chargée de préparer les lois organiques nécessaires à sa mise en activité. Mais après les journées des 3 et 4 prairial, la Commission élargit son mandat, et au lieu de se borner à de simples retouches, élabora une Constitution entièrement nouvelle.

La Constitution de l'an III revient aux principes de l'Assemblée Constituante. Elle organise un système sinon censitaire, du moins peu démocratique : ne sont électeurs que les citoyens âgés de vingt et un ans, payant une contribution directe foncière ou personnelle de trente sous. Les principaux fonctionnaires sont nommés à l'élection par un suffrage tantôt direct, tantôt à deux degrés. Les assemblées primaires de canton, composées de tous les électeurs du canton, nomment le juge de

---

(1) Borgeaud. — Etablissement et révision des Constitutions en Amérique et en Europe, p. 307.

paix et ses assesseurs, le président de la municipalité de canton, et les membres de l'assemblée électorale du département. L'assemblée électorale, réunie au chef-lieu de département, élit les administrateurs départementaux, les juges civils et criminels et les membres des deux assemblées législatives, le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents. Ces deux chambres, faisant à leur tour fonction d'assemblée électorale, nomment un Directoire exécutif de cinq membres.

Au peuple, qui n'intervient plus à aucun titre dans la confection de la loi ordinaire, appartient toujours le droit de ratifier l'œuvre constituante de ses représentants. « Les assemblées primaires se réunissent pour accepter ou refuser les changements à l'acte constitutionnel. » (art. 26.) Mais les citoyens n'ont plus l'initiative constituante : la proposition de revision doit émaner du Conseil des Anciens et être ratifiée par le Conseil des Cinq Cents. Si une assemblée de révision est convoquée, elle arrête un projet de réforme qu'elle doit « adresser immédiatement aux Assemblées primaires. »

Le Plébiscite d'acceptation (1)

Conformément au décret du 21 septembre 1792 et au précédent de l'an II, la Convention se préoc-

(1) Voir : Aulard, Histoire de la Révolution française. — Lajuzan, Le Plébiscite de l'an III, dans la Révolution française, janvier-mai 1911.

cupa de soumettre son œuvre à l'acceptation des citoyens. Le 5 fructidor, le jour même où elle votait après une dernière lecture la constitution, elle rendait un décret ordonnant sa présentation aux assemblées primaires.

Ce décret du 5 fructidor qui prescrivait également aux assemblées électorales de département de choisir au moins les deux tiers des membres des nouvelles assemblées électorales parmi les Conventionnels, et un nouveau décret du 13 fructidor, réglant dans les détails le mode de réélection des deux tiers, furent présentés à la ratification populaire en même temps que l'acte constitutionnel.

Le texte de la constitution et des décrets fut envoyé aux assemblées primaires et aux armées, accompagné d'une adresse au peuple due à la plume de Berlier. Les assemblées appelées à donner leur approbation ne furent pas les nouvelles assemblées à suffrage restreint, mais les anciennes, composées de tous les citoyens sans exception, qui avaient déjà donné leur acceptation à la Constitution de l'an II (1). Leur réunion eut lieu du 8 au 20 fructidor.

---

(1) La composition de l'assemblée fut quelques fois discutée, notamment à la 6e section de Montpellier, où sur la remarque faite que plusieurs citoyens ne s'étaient pas présentés parce qu'ils croyaient que l'assemblée n'était ouverte qu'à ceux qui pouvaient justifier du paiement

Comme en 1793, le président de l'assemblée donne lecture du texte ; la lecture une fois terminée on passe au vote par *oui* et par *non*, précédé parfois d'une courte discussion. Un certain nombre d'assemblées, surtout parmi celles où dominait l'élément modéré ou royaliste, présentèrent des amendements à la constitution. Les citoyens d'Antraygues (Ardèche) demandent la réduction des membres du corps législatif à trois cents. Une section d'Agen forme un vœu tendant au rétablissement des municipalités communales. Les assemblées de Dalheim (Meurthe) et Bouriac (Côtes-du-Nord) proposent que l'on restitue au clergé une partie des biens confisqués. Celle de Noyer (Sarthe) va plus loin : elle voit dans la suppression du culte « la cause de tous les maux » et veut que l'on reconnaisse « la religion catholique pour la religion de l'Etat ».

Le 1er vendémiaire an IV, le conventionnel Gomaire, au nom du décret, chargé du recensement général des votes, proclama les premiers résultats connus : 6.337 assemblées avaient à cette époque envoyé leurs procès-verbaux ; sur 958.226 votants, y compris 18.326 militaires, 941.853 avaient accepté la constitution, 41.892 seulement l'avaient rejetée ; quant aux décrets des deux tiers, sur

---

d'une contribution, l'assemblée déclara que tous les citoyens avaient droit de vote pour l'acceptation de la constitution.

263.131 suffrages exprimés, les procès-verbaux accusaient 167.758 votes affirmatifs contre 95.373 votes négatifs.

Un *tableau de dépouillement et recensement* publié quelques jours plus tard fit connaître les résultats définitifs

En ce qui touche la Constitution, sur 1.107.368 votants, 1.057.390 l'avaient acceptée et 49.978 rejetée. Un seul département refusa son approbation celui du Mont-Terrible (par 1.936 *non* contre 171 *oui*). L'immense majorité des votes favorables tient à ce que le plébiscite sur la constitution fut surtout un plébiscite sur la république et les principes de la Révolution ; tous les républicains : thermidoriens, modérés, démocrates, oublièrent leurs divergences pour s'unir en un même acte de patriotisme. La seule opposition provint des royalistes, et se manifesta moins par des votes négatifs que par l'abstention. C'est ainsi qu'aucune assemblée primaire ne put être tenue dans aucun des cantons du district de Montaigu (Vendée) et dans vingt cantons sur les trente-quatre que comptaient les districts de Mende et de Marvejols (Lozère). La grosse majorité des abstentions n'en reste pas moins dûe à la négligence et à l'indifférence des citoyens, qui continuent à se désintéresser des questions politiques.

Le vote sur les décrets fut loin d'offrir un nombre de suffrages aussi considérable que le vote sur la constitution. Le *Tableau de recensement et dé-*

pouillement accuse seulement 314.822 suffrages, dont 205.498 affirmatifs et 108.784 négatifs. La constitution avait recueilli 1.006.413 voix de majorité, les décrets 96.714 seulement.

Le nombre restreint de votants n'indique pas une désapprobation générale de la tentative faite par les Conventionnels pour rester au pouvoir ; il provient presque uniquement du défaut de netteté des instructions de la Convention concernant le plébiscite. Etait-ce la Constitution seulement ou la Constitution et les décrets qui étaient soumis à l'acceptation populaire ? En approuvant la constitution, approuvait-on indirectement les décrets, ou fallait-il un vote spécial pour ces derniers ? La Convention ne s'est pas prononcée nettement sur ces questions : « Elle n'a osé ni accorder directement au peuple le droit de se prononcer sur cette mesure restrictive de son droit, ni le lui refuser en invoquant la lettre même de la constitution votée et l'esprit de la République naissante à préserver. » (Lajuzan)

Quant à la majorité peu importante de 96.000 voix réunie par les décrets, elle tient à ce que le plébiscite portait ici surtout « sur la question de savoir si la nation entendait continuer sa confiance à la Convention » (Aulard). L'accord entre démocrates, modérés et républicains ne pouvait subsister : chaque parti reprit sa ligne de conduite propre. Les décrets furent combattus, non seulement par les royalistes, mais encore par les démocrates,

qui y voyaient une violation intolérable du principe de la souveraineté nationale, et les modérés qui espéraient détenir la majorité des sièges dans la nouvelle assemblée. Aussi, l'opinion publique les condamnait-elle. Dix-neuf départements les rejetèrent. Ils ne trouvèrent une majorité que grâce aux manœuvres habiles du comité des décrets, qui, à l'aide d'une comptabilité ingénieuse peut-être, mais peu correcte, parvint à augmenter sensiblement le nombre des *oui*, tout en réduisant dans de grandes proportions celui des *non*. On ne compta pas comme votes négatifs des décrets ceux qui avaient seulement repoussé expressément la constitution. De quelques protestations individuelles de membres de l'assemblée primaire contre les décrets, on déduisit l'acceptation tacite par le reste de l'assemblée. Quand les procès-verbaux d'assemblées, repoussant les décrets, n'indiquaient pas le nombre des votants (c'est le cas de quarante-sept sections de Paris, dont les procès-verbaux portent simplement ceci : *refusé à l'unanimité*), on ne compté aucun non dans le relevé total : il y a lieu d'estimer que, dans Paris seulement, ce procédé déloyal diminua de cinquante mille le nombre des votes hostiles.

Le courant le plus important d'opposition aux décrets se produisit dans la région parisienne. Quelques jours après que la Convention, malgré les demandes nombreuses de vérification scrupuleuse des scrutins de Paris, eut décidé la mise en

vigueur des décrets des 5 et 13 fructidor « acceptés par les assemblées primaires », éclata à Paris l'insurrection du 13 vendémiaire, à laquelle prirent part les royalistes et les modérés. Les insurgés cernèrent le local où siégeait la Convention, mais furent dispersés par Barras, secondé par le jeune général Bonaparte.

CHAPITRE II

LE POUVOIR CONSTITUANT DU PEUPLE ET LES BONAPARTE

Entre les plébiscites républicains de l'an II et de l'an III et les plébiscites tristement célèbres du Premier et du Second Empire existent des points de contact : ils sont tous les deux des formes de consultation populaire et ont le même but, mensonger chez l'un, réel chez l'autre, de rendre hommage à la souveraineté de la nation. Hors cela, tout est différence.

1° Le plébiscite républicain a une portée *constituante* ; c'est un véritable referendum constitutionnel ; par leurs amendements et leur vote, les assemblées primaires font connaître leur volonté sur un projet de constitution déterminé, défini, discuté et approuvé par les représentants du pays. Le plébiscite napoléonien présente un caractère *personnel* ; c'est une élection déguisée. La question est posée au pays, non par une assemblée de représentants, mais par le chef de l'Etat ou des corps qui sont sous son étroite dépendance. Elle

est, la plupart du temps, vague, indéfinie, en sorte que les citoyens restent indifférents aux détails du texte présenté, sauf un seul : le nom de Bonaparte.

2° Le plébiscite républicain est une *affirmation de la souveraineté nationale* : il suppose un régime représentatif établi et constitue un moyen d'assurer la conformité de la volonté des assemblées représentatives à la volonté du peuple souverain. Le plébiscite napoléonien est, au contraire, une *négation de la souveraineté nationale* et aboutit à sa mise en tutelle : il sert à créer le gouvernement personnel d'un seul individu, qui, sous couleur de délégation, obtient de la nation une abdication de sa souveraineté.

Ainsi, un abîme sépare les deux plébiscites. « Ils se réclament tous deux de la même origine, dit M. Sarraut, et tous les deux invoquent le même principe de la souveraineté nationale. Mais, tandis que le premier l'exalte, le second la confisque; l'un la vivifie, l'autre l'étrangle. C'est là toute la différence : on conviendra qu'elle est notable... Le plébiscite napoléonien permet que le chef de l'exécutif, se prévalant de pouvoirs extraordinaires que le peuple lui *aurait* délégués, se considérant comme le *représentant véritable et unique de ce peuple*, assemblant sur son front tout ce que le droit populaire peut contenir de souveraineté, substitue sa volonté toute puissante à celle de son mandant. Pour obtenir cette délégation, respec-

tueuse en apparence des droits souverains du peuple, il va s'adresser à lui par une interrogation directe, et sans tolérer aucun intermédiaire ; mais la question sera posée *de telle sorte* et *dans de telles conditions,* qu'elle dictera forcément à l'interrogé une réponse conforme aux désirs de l'interrogateur. » (*Le gouvernement direct,* p. 272.)

Section I. — Le Consulat et l'Empire

Le principe de la ratification par le peuple de la constitution et des changements à la constitution est conservé par le Consulat et l'Empire, mais apparaît dans son application sous un aspect nouveau.

§ I. — Le Plébiscite d'acceptation de la Constitution de l'an VIII

Au lendemain du coup d'Etat du 18 brumaire, une trentaine de membres du Conseil des Cinq-Cents, réunis chez Lucien Bonaparte, suspendirent le Corps législatif jusqu'au 1er nivôse, et confièrent le gouvernement de la France à un *consulat provisoire,* composé de Bonaparte, Sieyès et Roger Ducos. Deux commissions législatives émanées des Conseils furent chargées de réformer la constitution. Le résultat en fut une charte nouvelle, la Constitution de l'an VIII, due à la collaboration

de Sieyès et de Bonaparte, qui devait être à la base de l'organisation politique du Consulat et du premier Empire.

L'article 95 et dernier de la nouvelle constitution portait qu'elle devait être « offerte de suite à l'acceptation du peuple français ». En conséquence, le texte de l'acte constitutionnel fut envoyé dans toutes les communes de France. Il était précédé d'une courte proclamation, où les consuls affirmaient : « La constitution est fondée sur les vrais principes du gouvernement représentatif, sur les droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté... *La Révolution est terminée aux principes qui l'ont commencée : elle est finie.* »

En quoi consistait l'acte constitutionnel présenté à l'approbation des citoyens ? Il maintenait nominalement la république, mais bouleversait profondément son organisation. Tout en reconnaissant la souveraineté de la nation, et en rétablissant le suffrage universel, il excluait presque complètement les citoyens de la vie publique par un système habilement combiné de suffrages à plusieurs degrés et de *listes de confiance*.

La *liste nationale*, qui constituait à peu près tout ce qui restait des droits du peuple, était le produit d'un triple vote : les citoyens de chaque arrondissement communal choisissaient un dixième d'entre eux pour former une première liste de confiance dite *liste communale* ; ceux-ci un dixième aussi d'entre eux pour la *liste départementale*, et ces

derniers encore un dixième pour la *liste nationale.* Chacune de ces listes formait une pépinière spéciale de candidats à certains emplois publics.

Un *Sénat conservateur,* investi d'une double charge, jugeait les questions constitutionnelles et choisissait sur la liste nationale les membres des assemblées législatives, les juges de cassation, etc.

Le pouvoir exécutif était confié à trois *consuls,* dont un seul détient réellement le pouvoir. C'est le Sénat qui devait les élire sur la liste nationale ; mais pour cette première fois, *c'est la constitution elle-même qui les désignait, à savoir : Bonaparte, premier consul ; Cambacérès et Lebrun, second et troisième consuls,* en sorte que le plébiscite d'acceptation allait porter à la fois sur des institutions et sur des personnes.

Quant au pouvoir législatif, le gouvernement avait seul l'initiative des lois. Un *Tribunat,* composé de cent membres, les discutait sans les voter; un *Corps législatif* de trois cents membres les votait sans les discuter, après audition des orateurs du Tribunat et des *conseillers d'Etat,* organes du gouvernement.

Le Consulat provisoire mit tout en œuvre pour assurer le succès du plébiscite.

Pour éviter les discussions qui auraient pu se produire dans les assemblées primaires, une loi du 23 frimaire institua un nouveau système de votation, le vote sur registre emprunté à la pratique électorale anglaise : « Il sera ouvert, dans cha-

que commune de la République, des *registres* d'acceptation et de non-acceptation. Les citoyens sont appelés à y *consigner* ou y *faire consigner* leurs votes sur la constitution. » (art.1.) Ce mode de votation était peut-être, comme il était dit dans le préambule, celui qui répondait « le plus *promptement* et le plus facilement aux besoins et à la juste impatience de la nation », mais il n'en constituait pas moins une atteinte brutale à la liberté du vote. « Tous les électeurs purent inscrire leur nom et leur vote avec une pleine liberté, mais aussi avec une pleine certitude que ni *l'un ni l'autre ne serait oublié,* circonstance qui suffisait à elle seule pour faire de ce prétendu appel à la nation la plus vaine des formalités. » (1)

Certains généraux adressèrent à leurs troupes des proclamations comminatoires constituant un véritable ordre de consigner sur les registres un vote favorable. « Soldats, dit le général Lefebvre, nous sommes revenus aux beaux jours de la Révolution, les emplois ne seront plus la proie des brigands. La Constitution met fin à toutes nos discussions. *Les factieux seuls peuvent la rejeter ; jurons par nos baïonnettes de les exterminer.* »

Enfin, par une mesure que nous retrouverons sous le second Empire, on exerça une pression morale sur les électeurs, en les mettant en présence du fait accompli. Le 2 nivôse, Bonaparte faisait dé-

(1) Lanfrey. — Histoire de Napoléon Ier, p 42.

créter par les commissions législatives que, le 4, la constitution entrerait en vigueur, et que les nouveaux gouvernants se mettraient en fonctions ; en sorte que les électeurs des départements, dont le vote fut postérieur au décret, eurent à se prononcer sur une constitution qui fonctionnait déjà depuis quatre ou cinq semaines (les électeurs de Paris avaient voté avant le 2 nivôse).

Au recensement général des votes (18 pluviôse), la constitution se trouva acceptée à la presque unanimité des votants : sur 3.012.569 suffrages exprimés, elle avait recueilli 3.011.007 *oui* et seulement 1.562 *non*.

Il serait contraire à la vérité de dire que cet immense succès est dû aux mesures d'intimidation prises par les consuls. Ces dernières étaient superflues. Le peuple français, jouissant d'une entière liberté physique de vote, ne se serait pas prononcé autrement que ce qu'il venait de le faire. Ce n'est pas que la nouvelle constitution « charmât les esprits par la nouveauté des idées et l'habileté des artifices ». Les citoyens n'en connaissaient pas même le contenu, ils en ignoraient tous les articles, sauf un seul, celui qui créait le général Bonaparte premier consul.

La popularité de ce dernier était énorme ; l'élan en sa faveur universel.

Une habile politique de détente avait amené un désarmement général des partis. Un arrêté du 7 nivôse avait aboli le serment des prêtres à la

constitution civile du clergé et permis l'ouverture des églises les jours autres que le décadi. Les proscrits de toute opinion avaient été autorisés à rentrer en France : victimes du Coup d'Etat de fructidor (Carnot, Barthélemy), ex-constituants libéraux (La Fayette, La Rochefoucauld-Liancourt), républicains (Billaud-Varenne), démocrates (Barère), monarchistes (Pichegru). Républicains et royalistes signèrent sur le registre d'acceptation. Les uns, à la recherche d'un Monck, qui travaillât à la restauration de leur prince, crurent l'avoir trouvé, dans la persone de Bonaparte. Les autres virent surtout en lui le vainqueur de l'émeute royaliste le 13 vendémiaire ; « ils n'avaient pas encore appris à séparer Bonaparte de la République saine, irritée et fière » (1) ; et en votant oui, ils crurent voter pour la République et la Révolution contre la Monarchie et l'ancien régime.

Quant à la masse de la nation, que les plébiscites précédents n'avaient pu émouvoir, elle sortit de son indifférence pour acclamer le grand général qui, par ses brillantes victoires d'Italie et sa campagne d'Egypte, avait exalté les imaginations, et de qui elle attendait ce que plusieurs gouvernements successifs n'avaient pu lui donner, la paix à l'intérieur et à l'extérieur.

---

(1) Albert Vandal. — L'avènement de Bonaparte, t. I, p. 239.

§ II. — Le Plébiscite de l'an X

Les républicains s'étaient trompés : Bonaparte songeait à restaurer la monarchie à son profit. Sa popularité s'était accrue d'une façon inimaginable à la suite de toute une série de mesures qui avaient augmenté son prestige : succès diplomatiques et militaires, conclusion du Concordat, création de la Légion d'honneur, etc. Mais pour parvenir au but désiré, ce n'était pas suffisant ; il fallait auparavant faire disparaître les derniers vestiges de la liberté politique. Les membres du Tribunat et du Corps législatif qui avaient manifesté quelques velléités d'opposition à la politique du Premier consul furent éliminés de ces assemblées. Un arrêté consulaire du 17 janvier 1801 suspendit *provisoirement* la liberté de la presse et ne laissa subsister que treize journaux, soumis à une étroite surveillance de la part de l'administration.

Le terrain une fois préparé, Bonaparte chercha l'occasion de poser la question ; elle fut vite trouvée. Le Tribunat avait accueilli la nouvelle de la conclusion du traité d'Amiens par une explosion d'enthousiasme. Aussitôt, le président Chabot (de l'Allier) proposa la motion, adoptée à l'unanimité, de donner au général Bonaparte un *gage éclatant* de la reconnaissance nationale. Le Sénat traduisit ce vœu en votant une prolongation de dix ans des pouvoirs du Premier Consul. Ce n'était pas assez

aux yeux de celui-ci. Sous prétexte qu'il ne pouvait consentir ce *nouveau sacrifice* que sur l'ordre formel de la nation, il fit décider par ses deux collègues qu'un vote public serait provoqué sur la question : « *Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ?* » Le plébiscite fut ainsi ordonné par un simple arrêté consulaire, contrairement à l'esprit et à la lettre de la Constitution, sans qu'aucun corps de l'Etat fît entendre de protestations.

Le plébiscite, comme celui de l'an VIII, eut lieu à registre ouvert (1). Le dépouillement des procès-verbaux, fait par une commission sénatoriale et publié le 14 thermidor, accusa 3.577.259 suffrages exprimés, dont 3.568.885 *oui* et 8.374 *non*. Le même jour, un sénatus-consulte déférait au vœu de la France et proclamait « Napoléon Bonaparte premier consul à vie. »

Le gouvernement personnel succédait au gouvernement républicain. C'était, l'étiquette en moins, le rétablissement de la monarchie. La nation avait été unanime ou peu s'en faut à abdiquer ses droits. Comme en l'an VIII, les mesures d'intimidation

---

(1) Le scrutin ne manqua pas de pittoresque. Dossion, acteur du Vaudeville, fit suivre son *oui* de cet impromptu longuement travaillé sans doute :

Puisse Napoléon vivre autant que Nestor !
Puisse autant que ses jours durer mon existence !
Lui pour me rendre l'âge d'or,
Moi, pour chanter sa bienfaisance.

(1) furent inutiles ; très restreint fut le nombre de ceux qui votèrent *non*, par crainte de mesures de rigueur ; la réponse à l'appel de Bonaparte fut une acclamation enthousiaste et universelle. Il y avait 500.000 oui de plus que deux ans auparavant. La nation avait demandé au Premier Consul la paix à l'intérieur et à l'extérieur ; elle était satisfaite. Le traité d'Amiens, la conclusion du Concordat, la pacification de la Vendée, tout un ensemble de mesures paraissaient clore définitivement une période trop longue d'agitation intérieure et de guerre avec l'étranger. L'immense majorité des citoyens estimait même que « tout ce que la France peut offrir au Premier Consul est et sera toujours au-dessous de ce qu'il a fait pour elle » ! Le chiffre des opposants était peu élevé. Ce n'est pas que beaucoup d'hommes de la Révolution ou d'anciens libéraux de 1789 n'aperçussent le despote sous Bonaparte. Mais l'opposition n'était qu'un état-major sans troupes. Les ouvriers, qui avaient constitué jadis le gros de l'armée républicaine, s'étaient laissés éblouir par l'éclatante gloire militaire de l'heureux général. Ce-

---

(1) On retrouve des proclamations comminatoires de généraux. « Camarades, dit l'un d'eux à ses soldats, il est question de nommer le général Bonaparte consul à vie. Les opinions sont libres ; cependant, je dois vous prévenir que le premier d'entre vous qui ne votera pas pour le consulat à vie, je le fais fusiller à la tête du régiment ».

lui-ci était très populaire dans les ateliers ; « la population laborieuse des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau admirait et aimait le premier Consul bien plus encore qu'elle n'avait admiré et aimé Robespierre et Marat » (Aulard). Parmi les rares votes négatifs, celui de Lafayette eut le plus de retentissement : « Je ne puis voter pour une telle mesure, écrivit-il sur le registre de son acceptation, jusqu'à ce que la liberté publique soit suffisamment garantie ; alors je donnerai ma voix à Napoléon Bonaparte. »

Le plébiscite eut cette conséquence surprenante de restreindre le pouvoir constituant du peuple. Le Sénat, en effet, considéra qu'il contenait une ratification anticipée des modifications apportées à la Constitution pour la mettre en harmonie avec le Consulat à vie. Le senatus-consulte organique du 16 thermidor, qui donnait au Premier Consul le droit de désigner son successeur et créait des collèges électoraux de département et d'arrondissement accessibles aux citoyens les plus fortunés, ne fut pas soumis à l'acceptation de la nation.

§ III. — Le Plébiscite de l'an XII

Le Consulat à vie n'était que la préface de l'Empire. Deux ans après, le 28 floréal an XII, un sénatus-consulte convertissait la République consulaire en Empire héréditaire. Le même jour, Napoléon se faisait proclamer empereur à Saint-Cloud et si-

gnait : « Napoléon, le 28 floréal an XII de notre règne le premier ». La nation était ainsi placée — bien inutilement d'ailleurs, — en présence du fait accompli. Dans ces conditions, « voter contre la dévolution de la dignité impériale, c'eût été voter la guerre civile à terme » (Borgeaud).

Ce n'est pas tout. Ce ne fut pas sur les cent quarante-deux articles de ce sénatus-consulte qui, malgré son nom, constitue une véritable constitution, que la nation fut appelée à se prononcer, mais seulement sur la proposition suivante, découpée dans son dernier article : « Le peuple veut l'hérédité de la dignité impériale dans la descendance directe, naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bonaparte et dans la descendance directe, naturelle et légitime de Joseph Bonaparte et de Louis Bonaparte, ainsi qu'il est réglé par le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII ». La nation ne conservait plus que l'apparence du pouvoir constituant.

Le vote eut lieu comme lors des consultations précédentes au moyen de registres d'acceptation et de non-acceptation. La France persista dans son attitude d'aveugle admiration. Au recensement des votes, qui fut fait le 12 brumaire an XIII, l'hérédité de la dignité impériale dans la famille de Napoléon Bonaparte se trouva acceptée par 3.572.329 suffrages contre 2.569. Dans onze départements, il n'y eut aucun vote défavorable. L'Hérault, qui avait été jadis un des foyers de l'esprit

républicain, donna 23.185 oui contre 7 non. Les rares votes négatifs furent émis en grande partie par des populations récemment annexées (Pô, 204 *non*). Les républicains et les royalistes pratiquèrent généralement l'abstention.

Conformément à l'usage établi par Bonaparte de faire œuvre constituante en dehors de la nation, l'empereur Napoléon se dispensa de soumettre à l'acceptation populaire les changements à la Constitution résultant des sénatus-consultes organiques de 1807 (suppression du Tribunat) et de 1809 (il appelle l'impératrice à la régence).

§ IV. — Le Plébiscite sur l'Acte additionnel de 1815

Par un décret du 13 mars 1815, daté de Lyon, Napoléon, de retour de l'île d'Elbe, avait convoqué à Paris les assemblées électorales des départements pour délibérer sur les modifications qu'il convenait de faire subir à la Constitution. Mais, le temps faisant défaut, il se contenta de faire rédiger par Benjamin Constant une nouvelle Constitution de nature à donner satisfaction aux libéraux ; elle fut présentée à l'acceptation des citoyens sous le nom d'*Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire.*

Le vote se fit à l'aide de registres. Il commença, selon les départements, du 26 au 30 avril, et dura jusqu'au mois de juin.

Cette Constitution, très libérale pour l'époque, aurait dû réunir les suffrages de tous les Français. Il n'en fut rien. Le plébiscite, comme le précédent, se fit moins sur la Constitution que sur la personne même de l'empereur. Mais ce dernier avait perdu la confiance du pays. La bourgeoisie et les classes riches, instruites par l'expérience, craignaient que la nécessité seule eût arraché à l'empereur des concessions libérales. Le parti royaliste s'était reconstitué pendant la première Restauration. Enfin, bon nombre des citoyens des classes laborieuses, pour qui Napoléon vaincu avait perdu tout son prestige, jugèrent inutile de perdre une journée de travail pour une Constitution les excluant de la vie politique. Les opposants étaient donc nombreux ; mais comme ils redoutaient l'empereur, ils se réfugièrent dans l'abstention. L'*acte additionnel* ne fut repoussé que par 4.000 *non,* mais à l'inverse, il ne recueillit que 1.500.000 suffrages, le tiers de ceux qu'avaient réunis les plébiscites de l'an X et de l'an XII.

Section II. — Le Second Empire

Le plébiscite constituant — en apparence, sinon en réalité — ne devait reparaître qu'avec le Second Empire. Toutefois, de 1815 à 1851, on peut relever quelques tentatives infructueuses en sa faveur.

Le projet de constitution du 1er avril 1814, rédi-

gé par le Sénat impérial, après le vote de la déchéance de Napoléon, pour appeler au trône le comte de Provence, contient un art. 29 portant que cette constitution *sénatoriale* sera *soumise au peuple*. De même, en 1815, lors de la Seconde Restauration, la Chambre des représentants après avoir solennellement déclaré qu' « un monarque ne peut offrir de garantie réelle, s'il ne jure d'observer une constitution délibérée par la représentation nationale et *acceptée par le peuple* » (1), vote un projet dont le dernier article dispose : « La présente constitution sera présentée à l'acceptation des citoyens, qui seront appelés à voter au scrutin secret dans les assemblées primaires. »

Après la révolution de 1830, il fut question dans certains milieux politiques d'une consultation populaire sur la nouvelle constitution. Mais cette idée fut repoussée par le duc d'Orléans, le futur Louis-Philippe, sur les conseils de Guizot. « C'eût été le principe républicain profitant de l'échec que le principe monarchique venait de subir pour l'expulser complètement et prendre encore sous un nom royal, possession du pays ». (2)

L'Assemblée constituante, élue après les événements de 1848, ne soumit pas la nouvelle constitution républicaine à la sanction du peuple. Cela

---

(1) Arch. Parl., 2e série, t. XIV, p. 610.

(2) Guizot. — Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, p. 32.

vient, comme l'a très judicieusement écrit M. Borgeaud (1), d'une confusion curieuse qui s'opéra à la suite de l'établissement du suffrage universel dans l'esprit de la majorité entre l'expression *directe* de la volonté de la nation et son expression par une *assemblée élue par tous,* sans distinction de fortunes ou de capacités (2). Une proposition de M. de Puységur, portant que la Constitution serait présentée à l'acceptation du pays, fut écartée par 733 voix contre 42. Mais l'Assemblée commit une grave inconséquence en faisant une application au pouvoir exécutif du gouvernement direct banni en matière constitutionnelle. « On ôtait ainsi au peuple, le droit de refuser légalement la constitution qu'on lui avait faite, mais on lui donnait le moyen de la renverser en nommant un Bonaparte. Ce qu'il a fait. » (3)

§ I. — Le Plébiscite de 1851

Le matin du 2 décembre 1851, deux décrets du Président Louis-Napoléon Bonaparte étaient affi-

---

(1) Borgeaud. — Établissement et revision des constitutions, p. 274.

(2) La nation convoquée en assemblée constituante prononcera elle-même, dit Garnier Pagès, dans une harangue au peuple, du 25 février. — Et Lamartine écrit dans son Histoire de la Révolution de 1848, t. I, p. 267 : « Proclamer la république provisoire, sauf la ratification du pays immédiatement convoqué dans son assemblée constituante ».

(3) Borgeaud. — Op. cit. p. 275,

chés dans les quartiers de Paris. Le premier déclarait dissoute l'assemblée qui avait « essayé d'attenter à l'autorité » que le Prince tenait « de la nation tout entière » (1). Le second appelait le suffrage universel à se prononcer par *oui* et par *non* sur la question suivante : « Le peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour établir une constitution sur les bases prévues par la proclamation du 2 décembre ». La proclamation présidentielle, jointe aux décrets, énumérait les cinq « bases fondamentales d'une constitution que les assemblées développeront plus tard : 1° Un chef responsable, nommé pour dix ans ; 2° des ministres dépendant du Pouvoir exécutif seul ; 3° un conseil d'Etat préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps Législatif ; 4° un Corps législatif discutant et votant les lois élu au suffrage universel ; 5° une seconde assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques ».

Le plébiscite ne devait pas seulement avoir une portée constituante. Comme les expériences du Consulat et de l'Empire, il présentait également un caractère politique et personnel : le peuple veut-il le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte ? Lui accorde-t-il ou non un bill d'in-

(1) Proclamation présidentielle du 2 décembre.

demnité pour le coup d'Etat ? En outre, comme dans les précédents plébiscites, la question politique primait tout et constituait essentiellement la raison d'être de la consultation populaire. Ce fut, d'ailleurs, la seule qui fut envisagée par la nation.

La nation donna l'absolution au Prince-Président qui « n'était sorti de la légalité que pour rentrer dans le droit ». Le résultat du vote accusa 7.439.827 oui contre 640.733 non.

Le scrutin dura deux jours, les 20 et 21 décembre.

Le décret du 2 décembre avait organisé d'abord le vote sur registre d'acceptation et de non-acceptation, mais sur les instances de certains membres de l'entourage du Président, désireux d'éviter tout froissement du pays, un nouveau décret établit le vote au scrutin secret par *oui* et par *non*.

Cependant la liberté du vote fut loin d'être parfaite. Toute une série de mesures inspirées au prince Louis-Napoléon soit par intérêt électoral, soit par la nécessité de réprimer les troubles dangereux pour la paix publique qui avaient éclaté au lendemain du coup d'Etat, lui permit de se débarrasser d'adversaires gênants ou, tout au moins, de les intimider. « Le vote eut lieu, dit un auteur peu suspect d'hostilité vis-à-vis du Second Empire, sans liberté des journaux, ni des réunions ; l'état de siège déclaré dans plus de vingt départements ; le pouvoir arbitraire des préfets, dans

les autres, ayant mis fin à la liberté des journaux et celle des réunions n'existant plus depuis la loi de 1849 ; le vote avait été aussi précédé par l'emprisonnement de la plupart des chefs républicains ou démocrates socialistes, arrêtés dans les diverses tentatives de soulèvement de Paris ou des provinces. » (1) Un décret du 8 décembre donna à l'administration, le droit de déporter à Cayenne, sans jugement, « les individus reconnus coupables d'avoir fait partie d'une société secrète » ! Les représentants républicains furent frappés en grand nombre : soirante seize furent exilés, cinq transportés en Guyane par décret. Enfin, les républicains et démocrates qui avaient participé au mouvement, furent arrêtés en masse et jetés dans les prisons.

Mais cette pression formidable n'aurait pas suffi pour faire sortir des urnes une majorité de près de 7 millions de voix. La nation voulut accorder le bill d'indemnité ; il est permis aux pamphlétaires seuls de le nier.

Ce n'est pas que le pays ait choisi de deux maux le moindre, qu'il « se trouvât en présence d'une *carte forcée et*... (qu') il fût réduit à ratifier le coup d'Etat ou à sombrer dans l'anarchie. » (2) Sans

---

(1) F.-A. Hélie. — Les constitutions de la France, p. 1167.

(2). Edgar Zévort. — La France sous le régime du suffrage universel, p 25.

doute, parmi les classes moyennes, la bourgeoisie et l'aristocratie, beaucoup, plutôt que de s'exposer aux horreurs et aux dangers de la guerre civile, préférèrent sanctionner le fait accompli ; pour les monarchistes d'ailleurs, très nombreux dans ces classes de la société, voter *oui* n'engageait nullement la question dynastique. Mais le gros de la nation, incapable de comprendre la valeur et la portée de ses droits politiques, obéit à d'autres mobiles. « Le pays était dégoûté des rouges autant que des blancs, et ils le méritaient. » (Proud'hon.) Le parti républicain était très réduit numériquement; les sanglantes journées révolutionnaires de février et de juin avaient jeté sur lui un grand discrédit; la courte durée de la deuxième République ne lui avait pas permis de se relever et de pousser de profondes racines ; la résistance de ce parti au coup d'Etat, héroïque, mais organisée sur des points du territoire en nombre très restreint, témoigne de sa faiblesse. L'assemblée dissoute, où dominaient les partis orléaniste et légitimiste, n'avait pas davantage les sympathies de la nation. Les fusillades de juin et l'abolition du suffrage universel lui avaient aliéné l'esprit des ouvriers et des paysans, c'est-à-dire de la presque totalité des citoyens. La France n'accordait sa confiance qu'à un homme, celui dont le nom rappelait l'épopée glorieuse du début du siècle, celui que, par près de 5 millions et demi de voix, elle avait, en 1848,

nommé chef suprême de l'Etat, malgré les efforts du gouvernement établi.

C'est en vain que certains criaient au despote ; la masse ne voulait pas les entendre. En rétablissant le suffrage universel, le président Louis-Napoléon ne rendait-il pas hommage à la souveraineté populaire méconnue ? Ne promettait-il pas de se démettre de ses fonctions, si la majorité des suffrages lui marquait une désapprobation de ses actes ? « Si je ne possède plus votre confiance, disait une nouvelle proclamation présidentielle du 6 décembre..., il n'est pas besoin de faire couler un sang précieux, il suffit de déposer dans l'urne un bulletin contraire ; je respecterai toujours l'arrêt du peuple ». La républicaine Georges Sand, se rendait bien compte de l'énorme popularité de Louis-Napoléon Bonaparte. « On vous a dit, écrivait-elle à Mazzini, au début de 1852, que le peuple avait voté sous la pression de la peur, de la calomnie. Ce n'est pas vrai. Il y a eu terreur et calomnie avec excès, mais le peuple eût voté sans cela comme il a voté. En 1852, ce 1852 rêvé par les républicains, comme le terme de leurs désirs et le signal d'une révolution terrible, la déception eût été bien autrement épouvantable. Le peuple eût résisté à la loi du suffrage universel et voté envers et contre tous ; mais pour qui ? — Pour Napoléon. » (1)

---

(1) Cité par M. Emile Ollivier. — L'Empire libéral, t. II, p. 519.

Les préoccupations politiques empêchèrent le pays d'apercevoir la seconde question, d'ordre constituant, qui lui était posée : Le peuple délègue au Prince-Président les pouvoirs nécessaires pour établir une Constitution d'après les cinq bases énumérées dans la proclamation du 2 décembre... Cependant, ce mandat de faire une Constitution d'après des *bases fondamentales vaguement définies* aurait dû lui donner à réfléchir. Il n'en fut rien. Le plébiscite apparut à la nation comme une manifestation de sympathie et de confiance. Les yeux ne s'ouvrirent même qu'assez tardivement ; ce ne fut que dix ans plus tard que la France s'aperçut qu'en approuvant le coup d'Etat, elle s'était donné un maître sans le savoir. On se servit, en effet, du mandat avec beaucoup d'habileté. La Constitution du 14 janvier 1852, rédigée d'après les bases approuvées par le plébiscite, sut dissimuler très adroitement la main-mise réelle sur la souveraineté nationale.

Le gouvernement organisé est un despotisme habillé à la moderne : le Prince n'impose sa volonté au peuple que sous couleur de respecter la sienne.

Au peuple l'apparence de la souveraineté. Le pouvoir législatif est confié à une chambre de représentants élus par lui. Le pouvoir constituant lui appartient : le pays doit approuver par voie de plébiscite « toutes les modifications aux cinq bases fondamentales telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre 1851 » (art. 32). Enfin,

le Prince est responsable devant le pays, et cette responsabilité ne reste pas dans le domaine de la théorie, elle est organisée dans une institution qui rappelle le referendum de consultation, le plébiscite *césarien* : le chef de l'Etat « a toujours le droit de faire appel au peuple français, devant qui il est responsable ». (Art. 5.)

Mais au Prince l'autorité effective ; la Constitution de 1852 organise le gouvernement personnel.

Le pouvoir législatif est atrophié : en matière politique, toute action est interdite au corps législatif ; en matière législative, son rôle se borne à la simple confection des lois ; un Sénat, dont les membres sont nommés par le chef de l'Etat, peut opposer par un sénatus-consulte annulatif un veto à tous ses actes, qui lui paraissent contraires à la Constitution, à la religion, à la morale, à l'inviolabilité de la propriété, etc....

Tous les pouvoirs sont entre les mains du chef de l'Etat. Le plébiscite césarien ou *appel au peuple,* comme nous le verrons, loin de restreindre l'autorité du Prince, constitue un moyen de l'augmenter effectivement. Le pouvoir constituant du peuple, principal en théorie, s'efface en fait devant celui du Sénat, *instrumentum regni* aux mains du chef de l'Etat : grâce à des sénatus-consultes interprétatifs, complémentaires et supplémentaires, le gouvernement peut, sans recourir au plébiscite, apporter à la Constitution bien des modifications qui, sans en violer ouvertement les

principes, en altèrent fortement l'esprit. Si les changements constitutionnels sont soumis à la sanction populaire, la pression morale vient se joindre à la pression administrative pour enlever au vote le caractère de liberté. Le vote a lieu, en effet, sur un texte rédigé par le chef de l'Etat ; s'il n'est pas favorable, c'est un conflit entre le pays et le Prince, la certitude du désordre ; les bons citoyens peuvent légitimement hésiter devant un acte aussi grave que le refus. Enfin, le chef de l'Etat a de nombreuses et importantes attributions, qui établissent son autorité d'une façon énergique : il a l'initiative des lois, il est seul juge de la responsabilité des ministres à l'exclusion du Parlement, il a le droit de déclarer l'état de siège, commander les forces de terre et de mer, déclarer la guerre, faire les traités de paix, d'alliance et de commerce, etc...

§ II. Le Plébiscite de 1852

Une modification essentielle à la Constitution devait être soumise au peuple avant l'année écoulée. A la suite d'un voyage dans le Midi de la France, où le Prince Louis-Napoléon avait été l'objet de manifestations enthousiastes, un sénatus-consulte du 7 novembre rétablit « la dignité impériale au profit de Louis-Napoléon Bonaparte et de sa descendance », et fit subir à la Constitution certains changements, pour la mettre en harmonie avec la nouvelle forme de gouvernement. De tous

les remaniements adoptés, seul, le rétablissement de l'empire fut jugé porter atteinte à l'une des bases fondamentales. En conséquence, un décret du même jour, provoqua, pour les 21 et 22 novembre, les citoyens à un plébiscite sur la question suivante : « Le peuple veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852. »

Le vote eut lieu, comme le précédent, sans liberté des journaux ni de réunion, mais sous une pression administrative bien moindre. Ce fut par l'énorme majorité de 7.824.129 suffrages contre 235.145 que le pays déclara vouloir le rétablissement de l'Empire.

Ici encore la question politique prime tout ; on se trouve en présence, non pas d'un acte constituant, mais d'un acte exceptionnel. « C'est une dévolution d'autorité, écrit M. Borgeaud... On peut comparer si l'on veut un décret de ce genre à la *lex regia,* qui conférait autrefois l'empire, on ne saurait l'assimiler à une loi constitutionnelle moderne. »

§ III. — Le Plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans le comté de Nice

La cession de la Savoie et du comté de Nice était la condition mise par Napoléon III à la formation de l'unité italienne. Consentie par le gouvernement du roi de Piémont, elle fut ratifiée par les populations destinées à devenir françaises.

§ IV. — Le Plébiscite de 1870

Pendant huit ans, la France supporta sans protestation le gouvernement personnel. Mais l'année 1860 assista à un réveil des anciens partis à la suite des embarras causés en France par la guerre d'Italie, et à la naissance d'une opposition faible d'abord, mais qui, malgré quelques concessions libérales, devait s'accroitre avec la panique de Sadowa et la guerre aventureuse du Mexique. Aussi, après les élections de 1869, qui avaient dressé contre lui plus de trois millions de suffrages, l'Empereur fut-il obligé de se rendre aux exigences de l'opinion publique qui réclamait une liberté politique plus grande.

Dans une lettre du 21 mars 1870, Napoléon III invitait le garde des Sceaux, Emile Ollivier, à préparer d'accord avec ses collègues un projet de senatus-consulte, destiné, disait-il, à « fixer invariablement les dispositions fondamentales décou-

lant du plébiscite de 1852, partager le pouvoir législatif entre les deux chambres et *restituer à la nation la part du pouvoir constituant qu'elle avait déléguée* » (1).

Le 28 mars, les ministres présentaient un projet de sénatus-consulte contenant des réformes libérales ; ce dernier était précédé d'un exposé des motifs annonçant que seule désormais la nation pourrait modifier le pacte fondamental *sur la proposition de l'Empereur.*

Le 30 mars, l'Empereur annonçait son intention de soumettre à un plébiscite le sénatus-consulte en question. L'annonce de ce prochain plébiscite ainsi que l'introduction de cette institution comme rouage constitutionnel permanent émurent vivement certains milieux politiques,non seulement l'opposition républicaine, mais encore les libéraux du centre à qui ce mot « plébiscite » rappelait les plus mauvais jours de l'Empire. Le 30 novembre, jour de la rentrée du Corps législatif, Jules Favre déposait la proposition de loi suivante : « Le pouvoir constituant appartiendra désormais au Corps législatif. » La discussion en eut lieu dans les premiers jours d'avril, au moment même où le projet de sénatus-consulte était soumis au Sénat.

Les meilleurs orateurs de l'opposition attaquèrent très vivement le régime plébiscitaire en qui ils signalèrent une parodie du gouvernement démocra-

(1) *Journal Officiel*, du 22 mars 1870.

tique (1). Le plébiscite *sur l'initiative et l'ordre de l'Empereur,* dit Grévy, n'est pas un moyen de connaître la volonté nationale ; ce n'est qu'un moyen de la confisquer. — A Emile Ollivier, qui arguait des consultations nationales de l'époque révolutionnaire, Ernest Picard répondit : « On nous dit : Mais n'existe-t-il pas parmi vous une école qui est la plus pure école démocratique....

...Entendons-nous ; si vous admettez que le plébiscite soit précédé de la délibération des représentants du pays, non seulement nous l'acceptons, mais nous y applaudissons. Mais qu'est-ce qui nous prouve que cette délibération existera ? Quelle garantie en avons-nous ? Ce n'est pas l'exemple du passé qui nous la donne. Nous dit-on qu'avant le plébiscite....? On ne nous le dit pas : de telle sorte que nous sommes obligés de juger le plébiscite par son passé, et je comprends à merveille la parfaite placidité avec laquelle MM. les Ministres nous disent : « La question sera posée, nous ne doutons pas du résultat ! » Je crois bien que vous ne doutiez pas du résultat ! Vous savez comment la question sera posée par vous, dans quelles conditions et à quelle heure. Vous savez que l'appel au peuple, dans de pareilles conditions, ne peut-être qu'une vaine décision. » Et Gambetta, dans un de ses plus beaux discours, montrait que

(1) Voir pour ce débat *Journal Officiel*, séances des 4 et 5 avril 1870.

le suffrage universel n'avait pas le droit de consentir l'abdication de souveraineté demandée au préjudice des générations futures.

Néanmoins, le projet de sénatus-consulte fut accepté par le Sénat. Et le 23 avril, un décret convoquait le peuple français dans ses comices, le 8 mai, pour accepter ou rejeter le plébiscite suivant : « Le peuple français approuve les réformes libérales opérées dans la constitution depuis 1860 par l'Empereur, avec le concours des grands corps de l'Etat, et ratifie le sénatus-consulte du 20 avril 1870. »

Que contenait le sénatus-consulte ainsi soumis à la ratification populaire ? Il était rédigé dans un esprit libéral. Il établissait le régime parlementaire, notamment la responsabilité des ministres devant le Parlement. Toutes les modifications constitutionnelles, fondamentales ou non, devaient être soumises à l'assentiment du peuple plus difficile à obtenir que celui du Sénat.

Le nouveau régime reconnaissait deux formes de plébiscite :

1° Le plébiscite constituant, qui peut avoir lieu dans deux cas : *a*) un cas spécial : au cas de décès de l'Empereur sans héritier légitime, direct ou collatéral, c'est au peuple qu'il appartient de nommer le nouvel empereur, sur la proposition du Sénat et du Corps législatif ; *b*) un cas général, de beaucoup le plus important : « La constitution ne peut être modifiée que *par le peuple*

sur la proposition de l'Empereur » (art. 5). Le pouvoir constituant est restitué en entier au peuple ; le Sénat ne peut plus faire subir à la constitution aucune modification, si légère soit-elle. Nous nous refusons cependant à voir là un véritable referendum constitutionnel : le vote du peuple,en effet,manque de liberté,car seul l'Empereur, souverain héréditaire, peut choisir le moment et les termes de la constitution ; de plus, le champ du plébiscite est restreint, car le caractère constitutionnel a été enlevé à de nombreuses dispositions.

2° Le plébiscite *césarien* ou *appel au peuple.* Il est consacré par l'article 13, simple reproduction de l'article 5 de la constitution de 1852 : « L'Empereur est responsable devant le peuple français, auquel il a *toujours le droit de faire appel.* » M. Emile Ollivier a vu, dans l'appel au peuple, une des beautés du nouveau régime libéral. Qu'il nous soit permis de ne pas partager son opinion. Loin d'organiser la responsabilité de l'Empereur, le plébiscite césarien constitue, au contraire, un moyen d'augmenter effectivement son autorité : le peuple, sur qui pèse une forte pression morale, ne peut, en effet, jamais répondre *non* à la question qui lui est posée. L'Empereur posera la question en termes adroits, qui ne permettront une réponse négative qu'aux adversaires irréductibles ; il choisira son heure, mettra le pays devant le fait accompli, en sorte que celui-ci ne puisse dire *non* sans s'exposer à la disparition du gouvernement,

au désordre, à l'anarchie peut-être. Enfin, au cas de réponse négative, quelle serait la sanction de la désapprobation populaire ? Est-ce que hérédité et responsabilité ne s'excluent pas ? La nation fera-t-elle une révolution pour tirer toutes les conséquences d'un vote négatif ?

Le vote eut lieu à la date fixée, le 8 mai. Les premiers résultats du scrutin jetèrent la consternation au Palais des Tuileries ; ils témoignaient de la désaffection des villes : Paris donnait seulement 138.000 suffrages favorables contre 184.000 hostiles. Mais, dans l'ensemble, grâce aux campagnes, les résultats furent excellents : votants, 9.044.703 ; bulletins *oui,* 7.358.786 ; bulletins *non,* 1.571.939 ; bulletins *nuls,* 1.139.978.

La pression administrative fut bien moindre que lors des plébiscites de 1851 et 1852. La liberté de réunion fut presque complète.

Ce plébiscite ressemble quelque peu aux précédents, car le peuple était invité à donner sa sanction, non seulement à la réforme opérée par le sénatus-consulte de 1870, mais aussi à l'activité constituante du Sénat et de l'Empereur depuis 1860. Néanmoins, il en diffère en ce que la nation est appelée, non pas à conférer une dignité ou à déléguer un mandat constituant, mais bien à émettre un vote libre sur une série de dispositions constitutionnelles à caractère impersonnel. En fait, les contemporains ne virent dans ce plébiscite que les caractères qui le rattachaient à ceux de 1851

et de 1852 ; par la force même des circonstances, à une époque où l'Empire était violemment attaqué, la question avait un caractère dynastique, et c'est ainsi que la comprirent l'Empereur et le pays. C'était la « revanche de Sadowa » ; les fautes de sa politique étrangère étaient pardonnées au chef de la dynastie.

Il n'y eut de résolument hostile au plébiscite que le parti républicain, qui, depuis une dizaine d'années, avait fait des progrès énormes dans les grands centres ; on peut même lui attribuer la presque totalité des 1.500.000 suffrages négatifs. Les royalistes et orléanistes pratiquèrent l'abstention. Quant à la grande masse de la nation, surtout les populations rurales, il semble qu'elle soit resté indifférente à la politique et ait voté pour le gouvernement impérial, parce qu'il était gouvernement.

APPENDICE

Le plébiscite républicain du 3 novembre 1870

Au lendemain de l'insurrection du 31 octobre, les membres du Gouvernement de la Défense Nationale, dont la plupart avaient été des adversaires déterminés du plébiscite, se voyaient contraints de recourir à cette forme de consultation populaire. Une affiche du 2 novembre invita la population de la capitale assiégée à voter, le lendemain, sur la

question de savoir si elle conservait ou non sa confiance au gouvernement. Les résultats du scrutin, auquel prirent part, outre les vingt arrondissements de Paris, les populations réfugiées de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, furent favorables à l'affirmative par l'énorme majorité de 557.996 *oui* contre 62.639 *non*.

CHAPITRE III

LA LÉGISLATION POPULAIRE DANS LES PROPOSITIONS DE LOI

La Troisième République a vu éclore un grand nombre de propositions de loi sur le referendum, aussi bien en matière législative qu'en matière constitutionnelle. La plupart d'entre elles présentèrent un caractère d'opposition contre le régime républicain ou contre le parti qui détenait le pouvoir. Aussi furent-elles repoussées.

Section I. — Propositions de loi sur le referendum constitutionnel.

Les propositions de loi de Hervé de Saisy et de Raoul Duval, tendant à appeler le peuple à choisir lui-même la forme du gouvernement, furent impitoyablement repoussées par l'Assemblée Nationale de Versailles, encore toute frémissante de l'aventure plébiscitaire.

Une proposition de loi de M. Naquet du 28 jan-

vier 1875, n'eut pas meilleur sort. Pourtant, M. Naquet s'était attaché à établir les différences entre le plébiscite napoléonien et la ratification par le peuple des constitutions. « Je crois, dit-il, qu'une constitution doit être soumise à la ratification directe du suffrage universel ; ce n'est pas une raison parce que l'Empire a abusé du plébiscite, du droit tiré de l'appel au peuple, pour que nous cessions d'user de ce droit... D'ailleurs, entre les plébiscites impériaux qui posaient la question *a priori,* entre une solution quelconque ou le néant, et l'appel au peuple destiné à ratifier ou à ne pas ratifier la loi votée par une assemblée nationale après de longues et sérieuses délibérations, la différence est immense. » (1)

Depuis le vote de la constitution de 1875, plusieurs tentatives ont été faites pour introduire en France le referendum constitutionnel. C'est ainsi que, le 19 mai 1881, lors de la discussion de la loi rétablissant la scrutin de liste, la Chambre des Députés repoussa un artice additionnel de M. Colber-Laplace, tendant à la consultation du corps électoral par *oui* ou par *non* sur chacun des articles et sur l'ensemble de la loi.

---

(1) Archives de l'assemblée nationale, t. XXXVI, p. 368.

Section II. — Propositions de loi sur le referendum législatif.

Les propositions de loi sur le referendum législatif sont plus nombreuses.

A. — La première en date est celle de M. Cunéo d'Ornano, que la commission d'initiative parlementaire refusa de prendre en considération. Cette proposition de loi sur le *referendum national,* déposée le 7 juin 1886 sur le bureau de la Chambre, dispose que « toute loi votée par le Sénat ou la Chambre des Députés » doit être « directement soumise au vote du peuple », appelé « à se prononcer par *oui* et par *non* », si la demande en est faite par « les électeurs, au nombre d'un million au moins, ... par des pétitions dûment légalisées ». (1)

M. Cunéo d'Ornano, dans l'exposé des motifs, invoquait la nécessité de porter remède à l'omnipotence des Parlements et aux inconvénients qui en résultent.

« En tout temps, lorsque les droits des peuples sont entièrement à la discrétion des députés, on a vu les majorités parlementaires... oublier les principes, les promesses et fouler aux pieds impunément les divers articles du mandat qu'elles tenaient de leurs commettants.

---

(1) *Journal Officiel*, 1886. — Chambre députés, annexes n° 784. p. 1901.

» Alors, ou bien le peuple se croit réduit à ne compter que sur la force pour obtenir les réformes promises, ou bien la masse des électeurs, ainsi prise au piège parlementaire et désabusée des principes, se réfugie dans l'abstention(, puisque l'exercice du droit qui seul lui reste d'élire tous les quatre ans quelques députés, n'aboutit qu'à cette déception et ne sert qu'à convaincre de son impuissance pratique le corps électoral dont on exalte cependant en théorie la toute puissance.

» Le seul remède à cet état de choses est dans le retour aux principes trop oubliés de cette grande révolution de 1789... »

Pour éviter le reproche d'inconstitutionnalité, M. Cunéo d'Ornano présentait le referendum national comme « *une sorte de procédure d'instruction* ». Il devait revenir sur cette idée dans une séance postérieure : « Il n'est pas interdit, di-il à la tribune le 26 novembre 1894, de consulter la nation par une sorte d'enquête sur l'une quelconque de nos lois ordinaires ; c'est là une addition que vous voulez faire, un complément que vous voulez ajouter aux lois constitutionnelles... Les lois constitutionnelles de 1875 ont établi le mode obligatoire et normal de la confection des lois ordinaires. Eh bien ! je vous prie de me répondre. N'est-il pas évident que, en soumettant, à votre gré et au gré du Sénat, une loi ordinaire à un procédé complémentaire — non obligatoire évidemment, mais non prévu, non pro-

hibé — à une sorte d'*enquête populaire*, par un système de votation que la Constitution ne nous interdit pas, n'est-il pas évident que vous ne portez pas atteinte à la Constitution ? » (1)

Une proposition identique fut reproduite à la Chambre le 13 juillet 1911 par M. Pugliesi-Conti.

B. — Les autres propositions font du referendum une simple procédure de circonstance, à propos de telle ou telle loi déterminée. Aucune d'elles ne fit l'objet d'une discussion, la Chambre des Députés les ayant toutes repoussées par la question préalable.

A la séance du 10 novembre 1890, lors de la discussion du projet de loi relatif à l'émission de la rente 3 p. 100, M. Paulin Méry déposa une disposition additionnelle, dont l'article premier était ainsi conçu : « L'emprunt ne pourra être effectué qu'après approbation des électeurs consultés par voie de referendum. » Afin de permettre cette consultation, l'article 2 ajoutait que « l'état exact et complet de la situation financière de la France » serait mis à la disposition des électeurs à la mairie de chaque commune, quinze jours au moins avant le vote. Sur les observations du président, qui fit remarquer l'insconstitutionnalité de l'amendement, la Chambre le repoussa en adoptant la question préalable par 332 voix contre 47 (2).

---

(1) *Journal Officiel* 1864. — Députés, t. II, p. 2038.
(2) » » 1890. — Députés, t. II, p. 2544.

C'est pour les mêmes motifs que furent également rejetées par la question préalable, le 26 juillet 1894, une disposition additionnelle au projet de loi, tendant à réprimer les menées anarchistes, et le 26 novembre, une nouvelle disposition additionnelle de M. Avez et plusieurs de ses collègues, au projet de loi relatif aux dépenses de l'expédition de Madagascar, toutes deux conçues à peu près dans les mêmes termes : la présente loi n'aura d'effet qu'après avoir été soumise à un referendum (1).

Le 29 mars 1901, toujours de la même manière, est repoussé un article additionnel de M. Cunéo d'Ornano au projet de loi relatif au contrat d'association. « Avant sa promulgation comme loi de l'Etat, la présente loi sera soumise au peuple, conformément aux articles 19 et 20 de la Constitution du 24 juin 1793. » (2)

En 1904, M. Lasies proposa une application curieuse du referendum. Avant la discussion générale de la loi supprimant l'enseignement congréganiste, il en demanda l'ajournement, afin que pût être pris l'avis des conseils municipaux. « Personne ne peut contester, dit-il, que les municipalités sont les véritables organes des intérêts du suffrage

---

(1) *Journal Officiel* 1894. — Députés, séance du 26 juillet, t. II, p. 1614 et du 26 novembre, t. II, p. 2039.

(2) *Journal Officiel* 1901. — Députés, séance du 24 juin, t. I, p. 1024.

universel ; c'est donc à elles qu'incombe le devoir de se prononcer sur la loi que vous allez voter et de dire ce que leurs administrés en pensent. » Comment les municipalités répondront-elles à la question qui leur est adressée ? Il convient de les laisser juges des moyens à employer : elles peuvent soit indiquer d'elles-mêmes ce qu'elles croient être l'opinion de leurs électeurs, soit recourir au préalable à un referendum des habitants sur la question. « Déjà plusieurs fois, fait remarquer le député du Gers, les municipalités, dans les questions qui pouvaient les embarrasser (construction de casernes, impôts nouveaux), ont eu recours à cette consultation du suffrage universel (1). »

Des propositions de même nature ont été renouvelées sans plus de succès en 1904 et 1905, à propos du budget des cultes et de la séparation des Eglises et de l'Etat.

Enfin, le 5 décembre 1908, dans un but de protestation contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire, M. Archimbaud présenta à la Chambre une proposition de loi soumettant la question de l'indemnité des députés à un referendum. Celle-ci fut repoussée, malgré l'intervention d'un député nouvellement élu, M. d'Elissagaray : « Si le principe de l'indemnité parlementaire, déclara ce dernier, n'est pas contenu

---

(1) *Journal Officiel* 1904. — Députés, t. II, p. 2038.

dans la constitution, celle-ci ne semble pas déclarer non plus qu'il n'y a pas lieu d'en user. Or, Messieurs, tout ce qui n'est pas défendu est permis, suivant le vieil adage. En tout cas, nous avons le droit d'affirmer que le referendum est, comme le disait M. Archimbaud, d'essence républicaine et constitue un droit démocratique. Ce serait peut-être l'occasion la plus favorable pour en essayer chez nous l'application. » (1)

C. — Cependant, la Chambre des Députés a ordonné un *referendum de consultation* d'une nature spéciale. Le 2 juillet 1901, après avoir consacré seize séances à l'examen des bases générales du projet de loi sur les retraites ouvrières, elle adopta une résolution par laquelle le gouvernement était invité à consulter sur le projet « les associations professionnelles, patronales et ouvrières, industrielles, commerciales et agricoles, légalement constituées, et les Chambres de commerce ». En conformité de cette résolution, le ministre du commerce adressa à ces associations, le 9 juillet 1901, une circulaire prescrivant l'enquête et lui assignant comme terme la date du 20 septembre 1901.

Le 15 octobre suivant, le dossier était remis à la Commission d'assurance et de prévoyance sociale. Sur 196 Chambres de commerce et Chambres consultatives des arts et manufactures, 94 avaient répondu ; sur 7.764 syndicats, 2.286, dont

(1) *Journal Officiel* du 6 décembre, p. 2894.

829 agricoles et 1457 industriels ou commerciaux.

Des réponses suggérées aux intéressés par l'examen du projet de loi, se dégage d'abord et très nettement la nécessité d'une assistance en faveur des vieillards et des invalides ; en second lieu, une aversion presque générale du monde des travailleurs pour l'obligation de la cotisation ouvrière. A Montpellier, la Bourse du travail signala l'atteinte que l'obligation du versement ouvrier porterait à l'organisation syndicale, dont les cotisations sont si difficilement perçues.

DEUXIÈME PARTIE

DE L'INTERVENTION DIRECTE DES ÉLECTEURS EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

Si nous mettons de côté l'intervention directe par la nomination des agents et conseils administratifs, nous constatons que c'est seulement en matière locale que le peuple fut appelé à participer à l'administration (1). Quelques années avant la Révolution, la pratique française connaissait les assemblées d'habitants chargées dans les villages des intérêts de la communauté. La loi du 17 décembre 1789 prévoyait des assemblées extraordinaires de citoyens, réunis en corps de commune pour la discussion de questions d'ordre purement munici-

---

(1) En France chaque citoyen participe à l'administration dans une faible mesure par l'élection des administrations locales (conseils municipaux, généraux, d'arrondissement); partiellement au pouvoir judiciaire (jury, tribunal de commerce). On se demande s'il ne serait pas bon d'étendre cette participation à l'élection des préfets, inspecteurs, administrateurs, magistrats, etc...

pal. Sous la Monarchie, les contribuables les plus imposés furent admis à prendre part à certaines délibérations du Conseil municipal. Enfin, après la suppression de l'adjonction des plus haut imposés, en 1884, le referendum apparut à certaines communes et à certaines personnalités comme le meilleur contrepoids à l'autorité des conseils municipaux

CHAPITRE PREMIER

DES MODES D'INTERVENTION AUTRES QUE LE REFERENDUM

Ce chapitre est consacré à l'étude de certains droits ayant appartenu ou appartenant encore aux électeurs municipaux : 1° assemblées d'habitants en France depuis le moyen âge jusqu'à la Révolution ; 2° droit reconnu aux électeurs municipaux par l'article 24 de la loi du 14 décembre 1789 ; 3° de l'adjonction des plus haut imposés ; 4° droit des électeurs de provoquer des enquêtes ; 5° droit des électeurs d'envoyer des pétitions aux conseils municipaux ; 6° action intentée par un contribuable au nom de la commune.

Section I. — Les assemblées d'habitants en France depuis le Moyen-Age jusqu'à la Révolution de 1789.

Dans les coutumes de Beauvoisis (1), Beaumanoir parle de « deux sortes de compaignies qui se

(1) Beaumanoir, édition Beugnot, t. I, p. 317.

font par raison de communauté : l'une résulte de commune octroyée par seigneur et par charte, l'autre est celle des habitants des villes où il n'y a pas de communes, qu'on appelle villes bateices ». La commune a une existence de droit et suppose sa reconnaissance formelle par le seigneur qui lui accorde une charte ; la communauté d'habitants a une existence de fait ; elle est composée de l'universalité des personnes qui habitent ou la même ville, ou le même bourg, ou la même paroisse, et qui sont dans l'usage de s'assembler pour délibérer sur les intérêts communs qui naissent de leur rapprochement ; d'où le nom de communauté donné à leurs assemblées (1).

§ I. — Assemblées d'habitants dans les communes

L'administration de la commune appartenait à une aristocratie, les bourgeois et l'*assemblée de bourgeoisie*. Toutefois, de bonne heure, au XIV^e^ siècle, on voit apparaître une assemblée générale des habitants de la commune. Quels étaient son rôle et ses droits ? On ne peut faire que des conjectures. Nous inclinerions à croire, avec M. Luchaire (2), que le peuple se rendait à ces réu-

(1) Denisart, Collection de décisions nouvelles, V° communautés d'habitants, § I, 1.

(2) Luchaire. — Les communes françaises à l'époque des Capétiens directs, p. 171.

nions, non pas pour délibérer souverainement sur telle matière politique et administrative, mais simplement pour entendre lire les ordonnances rendues par la municipalité et approuver les élections faites et les résolutions adoptées par la bourgeoisie dirigeante (1).

§ II. — Assemblées d'habitants dans les communautés

Dans les bourgs et les paroisses rurales, on ne rencontre pas d'organisation communale, mais seulement des communautés. Ces communautés remontent assurément à une époque éloignée, mais on ne peut constater leur existence qu'à partir des XII[e] et XIII[e] siècles. Leur origine paraît être la communauté d'intérêts qui avaient naturellement rapproché certaines familles avoisinantes ; « tou-

(1) Il convient de signaler une assemblée d'habitants tenue dans la ville de Millau le dimanche 11 novembre 1369, à raison de l'objet extraordinaire de sa convocation : les consuls avaient convoqué le peuple pour lui demander son avis sur le point de savoir s'il fallait reconnaître la supériorité du roi de France sur le roi d'Angleterre. L'assemblée composée de gens de toutes conditions, marchands, laboureurs, voire même d'un barbier, émit l'opinion qu'il fallait reconnaître la supériorité et dernier ressort du roi de France et charger les consuls de faire le nécessaire en leur donnant pleins pouvoirs à ce sujet. (Communiqué par M. Artières à la Société des lettres, sciences et arts de l'Aveyron, 1897).

tes les questions intéressant l'ensemble de ces familles, de la communauté, seront débattues en assemblée générale des chefs de famille, des anciens de la communauté » (1). Leur existence, toute de fait, fut officiellement reconnue par une ordonnance royale du 21 novembre 1379, qui leur donne le droit d'élire les collecteurs d'impôts « tels et tant comme bon leur semblera ».

Les assemblées d'habitants se tenaient le dimanche à l'issue de la messe, soit dans l'église, soit sous le porche de l'église, soit sur la place publique. Elles se réunissaient, d'une façon générale, sans autorisation du seigneur, sur la convocation d'un syndic choisi par elles. Elles se composaient de tous les chefs de famille, dans certains pays même des veuves possédant des immeubles inscrits sur le rôle de la taille ou exerçant un métier ou une fonction dans la localité. La plupart des membres ne sachant point écrire, on votait comme aujourd'hui encore dans certaines *Landsgemeinde* suisses : ceux qui étaient d'un avis se rangeaient d'un côté du lieu de réunion, ceux qui étaient d'avis contraire, en face.

Quelles étaient les attributions des assemblées d'habitants ?

a) En matière politique, au moment de la con-

---

(1) Babeau Henri. — Les assemblées générales des communautés d'habitants en France du XIII[e] Siècle à la Révolution, Paris 1893, p. 12.

vocation des Etats-Généraux, elles rédigeaient leurs doléances et élisaient des délégués à l'assemblée de balliage pour nommer les députés aux Etats et participer à la confection du cahier de doléances du balliage.

b) En matière financière, elles discutaient et votaient les dépenses relatives à l'entretien ou à la construction de l'église, du presbytère et de l'école. Depuis Louis XIV, le résultat de la décision devait être envoyé à l'intendant, qui nommait des experts pour faire le devis contradictoirement avec le syndic et les habitants. Le devis ainsi dressé devait recevoir l'homologation de l'intendant.

c) Mais c'est en matière paroissiale que les assemblées d'habitants avaient les attributions les plus nombreuses. Elles nommaient les gardes forestiers, les messiers, les pauliers ; elles choisissaient le maître d'école, qu'elles liaient pour un nombre d'années plus ou moins long, au moyen d'un contrat passé devant un officier public. Le principal des agents communaux choisis par l'assemblée était le syndic : il était le mandataire de la communauté chargé d'exécuter les décisions prises et de la représenter, responsable devant elle.

Les habitants réunis en assemblée de communauté consentaient les aliénations, les baux, tous les actes relatifs aux biens communaux (terres incultes et bois), ou patrimoniaux (vignes, champs,

prairies). Quant aux procès auxquels ces divers biens pouvaient donner lieu : « Jusqu'à Louis XIV, dit M. Babeau, aucune autorisation administrative n'était nécessaire pour permettre aux habitants d'intenter un procès. Il suffisait d'une délibération des habitants réunis en assemblée générale. Mais alors, différents édits intervinrent pour assurer le contrôle administratif : édit d'avril 1683 ; déclaration du 2 août 1687 et du 2 octobre 1703. Ce fut toujours aux habitants seuls qu'appartint le droit de statuer, en assemblée générale, sur l'opportunité des procès ; mais, dès lors, la communauté ne peut plus intenter ou soutenir aucune action judiciaire, en cause principale ou d'appel, sans que la délibération prise à cet effet en la manière accoutumée eût été approuvée par l'intendant. » (1) L'administration espérait par là, mais en vain, enrayer le besoin de plaider, qui était dans les mœurs du temps, et absorbait une bonne partie des ressources de certaines communautés. Que la communauté fut défenderesse ou demanderesse, les habitants devaient toujours élire des délégués spéciaux chargés de les représenter devant les tribunaux. Si la communauté négligeait de se défendre, le juge désignait d'office un curateur pour répondre à la poursuite au nom de la communauté.

---

(1) Babeau Henri. — Op. cit., p. 109. Cité par M. Benner.

Le règlement royal du 23 juin 1787 supprima les assemblées générales de communauté, qu'il remplaça par des municipalités de 3, 6, 9 membres, suivant l'importance de la localité. Mais il ne fut pas partout appliqué, si bien que de nombreuses assemblées subsistaient encore quand la loi du 14-18 décembre 1789 vint consacrer l'unification du régime communal.

Section II. — Droit des électeurs d'élaborer des projets ou de formuler des vœux.

L'article 24 de la loi du 14 décembre 1789 permet aux citoyens actifs de se réunir pendant la durée d'une session du Conseil municipal pour s'occuper de matières d'ordre purement municipal. « Après les elections, les citoyens actifs de la communauté ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le Conseil général de la commune. Ce conseil ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs dans les communautés au dessous de quatre mille âmes, et par cent cinquante citoyens actifs dans toutes les autres communautés. »

Le Conseil général de la commune doit être convoqué pour statuer sur les questions les plus importantes (emprunts, contributions extraordinaires, certains procès, acquisitions ou aliénations

d'immeubles, etc.) Il comprend le corps municipal, auquel se joint un certain nombre de notables nommés dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux.

Si le Conseil général de la commune convoque les citoyens actifs de sa propre initiative, la délibération de l'assemblée générale aboutit à une véritable décision qui lie le conseil.

Si la convocation est faite sur la réquisition des électeurs eux-mêmes, la décision prise n'a que la force d'un *vœu,* qui n'oblige pas le Conseil.

L'article 24 fut aboli par l'article 363 de la Constitution de l'an III (1).

Section III. — De l'adjonction des plus haut imposés.

L'adjonction des contribuables les plus imposés au Conseil municipal apparaît pour la première fois pendant la Restauration avec la loi des finances du 15 mai 1818, qui décide que, désormais, les impositions et les emprunts ne seraient votés qu'avec leur concours. Cette disposition était inspirée par le souci de protéger les administrés contre une augmentation progressive des centimes communaux et les communes contre les abus d'autorité

---

(1) Faustin Hélie. — Les constitutions de la France, p. 69.

toujours possibles de la part des préfets, alors tout-puissants en matière de finances locales.

Sous la Monarchie de Juillet, la loi du 18 juillet 1837 conserve la règle posée en 1818. Son article 42 dispose, en effet : « Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100.000 francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés au rôle de la commune seront appelés à délibérer avec le Conseil municipal en nombre égal à celui de ses membres en exercice. Ces plus imposés seront convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant la réunion. Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle. »

Mais la loi énumère d'autres circonstances où la consultation des plus haut imposés est obligatoire pour le Conseil municipal : *a*) aux termes de l'article 2, « toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée », les Conseils municipaux, assistés des plus hauts imposés, doivent être convoqués pour donner leur avis ; *b*) l'article 3 dispose : « Si le projet concerne une section de commune, il sera créé pour cette section une commission syndicale chargée de donner son avis sur le projet, dont les membres seront élus par les électeurs municipaux

domiciliés dans la section. Toutefois, si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section. »

Sous le Second Empire, la loi du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes apporte un nouveau cas d'intervention. Si le Conseil municipal, convoqué par le préfet, refuse d'ordonner les travaux reconnus nécessaires, le préfet doit provoquer une nouvelle délibération du Conseil, mais cette fois avec l'adjonction des plus imposés. Toutefois, malgré une décision défavorable des contribuables, l'Administration peut, par un décret rendu en Conseil d'Etat, déclarer l'utilité publique des travaux et en régler le mode d'exécution.

L'adjonction des plus haut imposés est aujourd'hui supprimée en toutes matières par la loi du 5 avril 1882. « Ce procédé, dit M. Delpech (1), fut utile à l'origine, comme permettant l'exercice d'une influence modératrice sur la décision finale à intervenir ; il est naturel à l'époque de la Restauration, où les conseils municipaux ne sont pas nommés à l'élection, et sous la Monarchie de Juillet, où le droit électoral était basé sur le régime du cens et le paiement de l'impôt envisagé comme une présomption de capacité ; cette adjonction

(1) Joseph Delpech. — Du referendum municipal dans la Revue de droit public, 1905, p. 389-390.

des plus imposés était apparemment devenue, aux derniers jours de l'Empire, quoi qu'en aient dit certains de ses défenseurs, une mesure absolument inefficace à entraver l'accroissement des dépenses municipales ; le jeu était dès lors facile de la déclarer antidémocratique : le pays en est heureusement à un stade de l'évolution sociale où certainement les droits politiques ne peuvent, et ne doivent pas, se mesurer à l'étendue des fortunes ; l'adjonction des plus haut imposés heurtait cet état de fait ; elle devait nécessairement disparaître, et elle a disparu avec la loi du 5 avril 1882, à raison de son défaut capital d'admettre et de proportionner les facultés électorales et le pouvoir électoral de chaque contribuable au montant de sa fortune. »

Section IV. — Droit des électeurs d'envoyer des pétitions aux Conseils municipaux.

Le droit de pétition a toujours été reconnu par tous les gouvernements qui se sont succédé en France depuis 1789. C'est le droit pour les individus d'adresser des plaintes, des observations ou des réclamations aux autorités administratives ou au Parlement. Il peut être exercé dans un intérêt privé ou dans l'intérêt public ; dans ce dernier cas, il semble bien impliquer une participation,

discrète à la vérité, à la législation ou à l'Administration (1).

Droit individuel, il est ouvert à tous sans distincton de sexe, ni de nationalité.

Au début de la Révolution, la loi du 14 décembre 1789 avait organisé pour l'exercice du droit de pétition dans l'intérêt public la procédure suivante : les citoyens actifs peuvent se réunir paisiblement et sans armes pour rédiger des adresses et pétitions, soit au *Corps municipal,* soit aux autres administrations, soit au Corps législatif, soit au Roi, sous la condition de donner avis aux officiers municipaux du temps et du lieu de ces assemblées et de ne pouvoir députer que dix citoyens pour apporter et présenter ces pétitions et adresses (art. 62). Cette procédure, supprimée par l'article 363 de la Constitution de l'an III, n'a jamais été rétablie. Aujourd'hui, toute pétition doit être rédigée par écrit et signée par les pétitionnaires ; leur signature est légalisée par le maire. Il en est fait un usage fréquent en matière municipale ; ce sont les habitants d'un quartier qui demandent l'éclairage d'une rue, l'installation d'une fontaine publique, qui réclament contre le mauvais fonctionnement d'un service municipal, etc...

---

(1) Dalloz. — Répertoire, V° Pétition.

Section V. — Droit des électeurs de provoquer des enquêtes

La loi municipale du 5 avril 1884, dans un but de décentralisation, a cherché à augmenter la participation des électeurs d'une commune à la vie municipale. C'est ainsi qu'elle reconnaît aux électeurs, dans certains cas, le droit de provoquer des enquêtes. Aux termes de l'article 3, en cas de transfert de chef-lieu d'une commune, de réunion de plusieurs communes en une seule, de distraction d'une section de commune, soit pour la réunion à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet peut prescrire dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions. Mais le préfet doit ordonner l'enquête s'il est saisi d'une demande à cet effet formée soit par le Conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit *par le tiers des électeurs inscrits* de la commune ou de la section en question. Avant 1884, au contraire, sous le régime de la loi du 18 juillet 1837, le préfet était seul juge de la question de savoir s'il y avait lieu à ouverture de l'enquête. Des travaux préparatoires et de la discussion de loi, il ressort, dit M. Léon Morgand (1), que le législateur de 1884 « a craint que le préfet n'arrêtât des demandes légitimes ou qu'il

(1) Léon Morgand. — La loi municipale, 1892, t. I, p. 85.

n'entravât les projets de réunion de communes, que la Chambre a voulu favoriser. Malheureusement, on peut prévoir le résultat. Les demandes de réunion de communes seront bien rares, tandis que le nombre des sections qui veulent s'ériger en communes, le nombre des hameaux qui espèrent devenir chefs-lieux est considérable. L'administration ne pourra plus calmer ces ardeurs, faire la sourde oreille, ajourner, sinon arrêter définitivement ces projets conçus dans un moment d'irritation passagère. »

L'Administration a souvent l'obligation de procéder à des enquêtes sans qu'il soit besoin d'une réclamation : aucun sectionnement électoral ne peut être fait par le Conseil général avant qu'une enquête n'ait été ouverte à la mairie de la commune intéressée (Loi du 5 avril 1884, art. 12) ; une enquête est également obligatoire en cas d'acquisition ou d'aliénation des biens communaux, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, en matière d'autorisation d'établissement insalubres de première et de deuxième classes, etc...

Section VI. — Action intentée par les contribuables au nom de la Commune.

Notre législation reconnaît à tout contribuable de la commune la faculté d'intenter une action au nom de la commune quand les représentants naturels ont refusé de l'exercer.

CHAPITRE II

LE REFERENDUM MUNICIPAL

Dans diverses communes de France, il s'est produit, depuis une vingtaine d'années, des tentatives assez nombreuses d'application pratique du referendum municipal. En outre, à plusieurs reprises, ont été portées, devant la Chambre des députés, des propositions de loi tendant à faire consacrer cette institution par notre législation.

Section I. — Applications du referendum municipal dans les différentes communes de France (1).

La majeure partie des expériences faites du referendum municipal ont un caractère officiel et sont dues à l'initiative des conseils municipaux qui en règlent par délibération, tous les détails d'organisation. Mais quelques-unes cependant, en

(1) Cette enquête sur le référendum municipal a été empruntée en grande partie à la thèse si documentée de M. R.-C. Benner, p. 185 sqts.

petit nombre, eurent lieu sans la participation officielle des conseils municipaux, afin d'éviter toute sanction ou même toute critique de l'autorité préfectorale.

A. *Referendums non officiels.* — Dans le groupe des referendums non-officiels, on peut signaler ceux de Dijon (1897) et de Nimes (1910), sur la question si actuelle et si délicate de la suppression des octrois. Mais le plus intéressant est celui qui eut lieu à Beauvais, le 21 juin 1896.

Voici les circonstances dans lesquelles s'est produit ce referendum :

« De temps immémorial, les habitants de Beauvais célébraient, par un cortège historique, le souvenir du siège de 1472, dans lequel ils avaient victorieusement résisté au duc de Bourgogne Charles-le-Téméraire. Ce cortège, dénommé « Cortège de l'assaut », qui avait pour but de conserver le souvenir et de faire revivre la mémoire de Jeanne Hachette, comprenait les éléments religieux, civils et militaires de la ville. Cet état de chose dura jusqu'en 1885 ; à cette époque, la municipalité radicale, qui administrait la ville de Beauvais, prit une décision par laquelle elle excluait le clergé du Cortège de l'Assaut. Mais en 1886, le conseil municipal, à la majorité, émit le vœu de voir rétablir le cortège tel qu'il existait autrefois, et en 1891, des pétitions, couvertes de milliers de signatures, lui furent adressées dans le même but. Enfin, en 1896,

de nouvelles pétitions d'habitants de Beauvais furent déposées à la mairie de cette ville.

» Aussi, pressée par l'opinion publique qui se prononçait avec autant d'insistance sur cette question, l'administration municipale résolut-elle d'en appeler aux électeurs et de les consulter. Toutefois, essentiellement préoccupé de ne pas commettre d'acte illégal, le Conseil municipal de Beauvais décida de rester en dehors de cette consultation populaire. Par suite, l'appel qui fut adressé aux électeurs par voie d'affiches, bien que portant la signature de vingt et un conseillers municipaux, fut formulé non pas au nom du Conseil municipal de la ville de Beauvais, mais au nom d'un *Comité*. Il résultait donc nettement de ce fait que les signataires de cet appel à la population agissaient, non pas en qualité de conseillers municipaux, mais simplement à titre d'administrés, de concitoyens. C'est là le point essentiel qu'il importe de bien mettre en lumière.

» Pour manifester nettement leur volonté de laisser de côté toute idée municipale et de s'affranchir de la tutelle administrative, ces conseillers municipaux, ces électeurs, comme on pourrait les qualifier plus exactement, réunis en *comité spécial*, firent à la préfecture de l'Oise la déclaration de réunion publique prescrite par la loi du 30 juin 1881. Ce comité se chargea encore d'adresser à chaque électeur de Beauvais une carte d'identité, une circulaire expliquant l'objet, fort simple, du

reste, de la consultation populaire : le rétablissement du cortège historique de la fête de Jeanne Hachette tel qu'il existait autrefois, et deux bulletins de vote portant, l'un, la mention *oui*, et l'autre, la mention *non*.

» Un scrutin fut ouvert le 21 juin 1896 à l'Hôtel-de-Ville ; quand il fut terminé, des personnes de bonne volonté procédèrent au dépouillement et dressèrent un procès-verbal, transmis par le Comité à l'administration municipale, qui, ouvertement, était restée en dehors de cette procédure. Sur 5.000 électeurs inscrits, 2.010 avaient pris part au vote ; 1.738 se prononcèrent pour le Cortège de l'Assaut non laïcisé, et 272 votèrent contre.

» Après avoir pris connaissance du procès-verbal qui lui fut transmis, le maire de Beauvais, M. Hucher, prit un arrêté rétablissant le cortège historique de Jeanne Hachette conformément à la tradition (1).

B. *Referendums officiels.* — 1° Referendum de Cluny (Saône-et-Loire) :

Au mois de novembre 1888, le Conseil municipal de Cluny, avant de voter un emprunt de 300.000 francs, dont le produit devait être employé à la construction d'une caserne, décida de consulter préalablement les électeurs de la com-

(1) Benner, op. cit., p. 185-186.

mune par la voie d'un referendum. Les conseillers municipaux de Cluny, alors qu'ils n'étaient encore que candidats, s'étaient engagés, dans leur profession de foi, à ne voter ni emprunts, ni impôts nouveaux. Aussi, voulant rester fidèles à ce programme, estimèrent-ils qu'il y avait lieu de prendre l'avis des électeurs. Dans ce but, le Conseil fit adresser à chaque électeur une carte électorale, deux bulletins de vote portant, l'un, le mot *oui*, l'autre, le mot *non*, et enfin une feuille indiquant, d'une part, les impôts que payait actuellement chaque contribuable, et d'autre part, les impôts que chaque électeur paierait après l'emprunt. L'électeur était ainsi mis à même de voter en connaissance de cause ; grâce à la précaution que prenait le Conseil municipal de Cluny, des surprises désagréables étaient évitées aux contribuables dans l'avenir. Enfin, point important à noter, la liberté du vote était entièrement sauvegardée, car les bulletins dont les électeurs étaient appelés à se servir ne portaient que la mention *oui* ou *non*. Le vote était donc secret. Un grand nombre de votants se présentèrent au scrutin. Le projet de construction de la caserne fut repoussé par 479 *non* contre 298 *oui*. Le conseil municipal se rallia ensuite à la décision obtenue par la voie du referendum.

2° Referendum de Colombes (Seine) :

Depuis longtemps, il existait des causes de dissentiment entre les électeurs de la commune de

Colombes. Par suite du développemnt considérable qu'elle avait pris, cette commune était divisée en deux fractions formant véritablement deux camps, dont les intérêts étaient non seulement distincts, mais opposés. Aussi une partie de la commune tendait-elle à se séparer de l'autre et à s'ériger en commune indépendante. Pour trancher la difficulté, le Conseil municipal décida de consulter les électeurs sur le point de savoir s'ils voulaient ou non la séparation. Un referendum eut lieu au mois d'octobre 1889. Sur 1.200 électeurs inscrits, il y eut 585 votants. Les séparatistes triomphèrent. Depuis lors, la loi du 13 mars 1896 a distrait de la commune de Colombes la section de Bois-Colombes pour l'ériger en municipalité distincte.

3° Referendum de Neuilly-sur-Seine :

La foire célèbre qui, depuis un temps immémorial, se tient tous les ans à Neuilly, avait fini par donner lieu à de nombreuses récriminations de la part des habitants de cette ville, à cause du bruit et du grand dérangement qu'elle occasionnait aux personnes demeurant dans le voisinage du lieu où se tenait la fête. Préoccupé d'une part de satisfaire à ces réclamations, qui devenaient de plus en plus fréquentes, et saisi, d'autre part, d'une demande des forains tendant à la prolongation de la durée de la foire, le général Henrion-Berthier, maire de Neuilly, résolut d'organiser un referendum afin de connaître l'opinion de la popu-

lation de la ville. La question soumise à l'appréciation des électeurs était ainsi formulée : « Consentez-vous à ce que la foire ait une durée de trois semaines au-lieu de deux, à la condition souscrite par les forains qu'ils atténueront le bruit produit par leurs instruments de musique ? » Un arrêté municipial convoqua les électeurs à venir se prononcer par *oui* ou par *non* sur cette question, et on les avertissait qu'un registre spécial serait ouvert à l'Hôtel-de-Ville à cet effet, de telle date à telle date. Très peu d'électeurs se présentèrent. Sur 5.000 inscrits, il y eut seulement 873 votants, parmi lesquels 520 avaient voté *oui* et 353 avaient voté *non*.

4° Vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal de Paris :

Au mois de novembre 1892, une Commission municipale décida de ne proposer au Conseil municipal de la ville de Paris aucune solution ferme au sujet de la prorogation du traité conclu entre la ville de Paris et la Compagnie du gaz. En vertu d'une délibération du Conseil municipal, les électeurs devaient être appelés à se prononcer par la voie du referendum sur la question de savoir si la ville de Paris prorogerait le traité qu'elle avait passé avec la Compagnie du gaz, à la condition que la Compagnie abaisserait son tarif, ou, au contraire, si la ville de Paris resterait libre de s'engager avec une autre Compagnie lorsque le

traité actuel arriverait à échéance. Mais un décret du 27 novembre 1892 vint annuler cette délibération du Conseil municipal de Paris, et le referendum projeté n'eut pas lieu.

5° Referendum de Suresnes (Seine) :

Jusqu'au mois de décembre 1895, la ville de Suresnes avait échappé au monopole des pompes funèbres. On pouvait se faire inhumer à sa guise ou à peu près ; la commune fournissait, d'accord avec la Fabrique, tout ce qui était nécessaire aux obsèques et les corps étaient portés aux cimetières avec l'antique cérémonial à peu près disparu aujourd'hui dans les environs de Paris. De temps en temps, les porteurs fatigués s'arrêtaient ; alors le bedeau, qui accompagnait le convoi muni de deux tréteaux, les installait sur le chemin ; la bière y était déposée ; puis, après un court repos, le cortège reprenait sa route, précédé des chantres et du traditionnel serpent. Mais au mois de novembre 1895, la Fabrique réclama le monopole des inhumations conformément à la loi. Le Conseil municipal de Suresnes fut obligé d'acquiescer à cette demande, et la Fabrique rétrocéda alors ses droits à l'administration des pompes funèbres. Le nouvel état de choses qui résultait de ces changements mécontenta fortement les habitants de Suresnes : de nombreuses plaintes, des protestations très vives au sujet de la transformation du mode d'inhumation se produisirent devant le Con-

seil municipal. Celui-ci, dans le but de donner satisfaction à ses administrés, décida de les consulter au moyen d'un referendum. Une circulaire fut adressée à tous les habitants de Suresnes, les invitant à répondre par *oui* ou par *non* à la question suivante : « Etes-vous d'avis que toute ingérence des employés de la mairie dans le règlement des convois soit supprimée ? »

6° Referendum de Meudon (Seine-et-Oise) :

Le maire de Meudon, embarrassé au sujet de la délicate question des processions du clergé sur la voie publique, imagina de consulter ses administrés sur ce point au moyen d'un referendum. A cet effet, il fit envoyer à tous les électeurs de la commune une circulaire dans laquelle il leur demandait s'ils voulaient ou non que les processions sortissent de l'église. Deux bulletins répondant chacun d'une manière différente à cette question étaient joints à cette circulaire, afin de permettre aux électeurs de voter. Les bulletins de vote, qui avaient été adressés à domicile, devaient être renvoyés sous enveloppe par les électeurs à la mairie dans la première semaine de juin 1896. Les électeurs s'étant, à une grande majorité, prononcés pour l'affirmative, le maire autorisa le curé de Meudon à faire sortir la procession de l'église.

7° Referendum de Fougères (Ille-et-Vilaine) :

Le 12 juillet 1897, la municipalité de Fougères

a consulté toutes les personnes, hommes et femmes, inscrites au rôle des contributions directes. Il s'agissait de savoir si la ville contracterait un emprunt de 600.000 francs, nécessaires pour l'installation d'un quatrième bataillon d'infanterie. Les électeurs, appelés à se prononcer par *oui* ou *non*, repoussèrent l'emprunt par 1.329 voix contre 99.

8° Referendum de Pont-Audemer (Eure) :

La question du casernement d'un quatrième bataillon donna également lieu à un referendum dans la ville de Pont-Audemer.

La municipalité, considérant que la dépense de 300.000 francs nécessitée par cette installation entraînerait une imposition extraordinaire de 21 centimes au principal des quatre contributions directes pendant trente ans, décida de consulter la population sur ce point. Chaque électeur reçut une circulaire lui faisant connaître l'objet de la consultation, les charges qui en résulteraient au point de vue des impôts, et le jour du vote.

La majorité des électeurs, par 541 *non* contre 450 *oui*, se prononça contre le projet de casernement d'un quatrième bataillon.

9° Vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal d'Aîgre (Charente) :

Le 11 juillet 1903, le Conseil municipal d'Aîgre fut appelé à délibérer sur l'application de la loi du 31 mars 1903 accordant aux communes la

faculté de remplacer, en tout ou en partie, par des centimes spéciaux extraordinaires, les trois journées de prestation en nature prévues par la loi du 31 mai 1836 ; il décida que les contribuables avaient seuls qualité pour se prononcer sur l'utilité de ce remplacement et qu'en conséquence, il ne statuerait qu'après avoir provoqué, par voie de referendum, l'avis des électeurs de la commune. Dans la même délibération, la date du referendum fut fixée au 9 août 1903 ; mais avant que le vote put avoir lieu, un arrêté du préfet de la Charente, en date du 28 juillet, vint annuler la décision du Conseil municipal.

10° Vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal de Brugnens (Gers) :

Le 17 novembre 1907, le Conseil municipal de Brugnens décidait de laisser jusqu'à nouvel ordre la jouissance gratuite du presbytère au curé de la commune et de demander à la population de se prononcer par voie de referendum sur l'usage définitif qui serait fait du presbytère. Cette décision ne fut jamais exécutée : elle fut annulée par un arrêté du préfet du Gers.

11° Autres referendums :

Parmi les autres referendums qui eurent lieu, nous pouvons citer : le referendum de Riom (1889) sur la construction d'une caserne ; celui de Bagnols-sur-Cèze (Gard), sur le transfert du marché à blé (1888) ; celui de Couhé (Vienne), sur la

question de l'établissement des droits de péage sur les champs de foire (1889) ; celui de Bergerac, au sujet du transfert d'un marché à bestiaux (1889) ; enfin celui de Valleraugue (Gard), sur la question de la suppression des octrois (1896).

Section II. — Propositions de loi sur le referendum communal

Des propositions de loi tendant à appliquer le referendum en matière de questions municipales ont été déposées à plusieurs reprises devant la Chambre des députés : elles ont été toutes repoussées.

1° *Proposition de loi de M. le baron de Mackau.*

Le referendum communal du projet de loi présenté à la Chambre le 27 mars 1890 (1) par MM. le baron de Mackau, de Mun, Daynaud et dix-neuf de leurs collègues est limité aux questions financières. « Il est de principe, dit l'exposé des motifs, que l'impôt doit être consenti par ceux qui le payent. S'il est vrai que le Conseil municipal, élu par les habitants, les représente, et a par cela même qualité pour voter les impositions, il est

(1) *Journal Officiel.* Annexes de la Chambre des députés, année 1889, annexe n° 3853, p. 1274.

non moins vrai que depuis la loi des 5-7 avril 1882, qui a supprimé en toutes matières l'adjonction des plus haut imposés, le Conseil municipal se trouve aujourd'hui, sauf le contrôle de l'administration supérieure, constitué à la fois juge et partie. Il faut remarquer, en effet, que, d'une part, il a l'initiative des projets, et que, d'autre part, il demeure en réalité seul arbitre de la nécessité des contributions publiques nécessaires à leur exécution.

» De cette situation anormale, il est résulté que les dépenses communales tendent toujours à s'accroître. Ce fait ressort de l'examen comparatif du nombre total des centimes communaux. En 1878, leur chiffre s'élevait à 1.712.898 ; en 1888, il était de 1.952.866, soit une augmentation de 14 0/0 en chiffres ronds pour une période de dix ans. Les taxes d'octroi ont également suivi une progression ascendante à peu près dans les mêmes proportions. »

Pour remédier à cette augmentation constante des charges des communes, M. de Mackau et ses collègues proposaient la proposition de loi, dont nous reproduisons le texte :

Article premier. — Toutes entreprises d'utilité communale susceptibles d'engager l'avenir financier de la commune par une imposition extraordinaire, un emprunt, une taxe ou surtaxe d'octroi dans les conditions prévues par les articles 68,

134, 137, 138, 139, 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884 pourront être soumises au referendum préalable des contribuables.

Art. 3. — Tout contribuable inscrit au rôle d'une des quatre contributions directes de la commune est appelé à exprimer son avis par un bulletin portant ses nom et prénoms et la mention *oui* ou *non,* sans autre observation. Il remet lui-même ce bulletin au président du bureau, qui le dépose en sa présence dans une urne fermée à clef.

Le suffrage de chaque contribuable est émargé par sa signature et celle d'un membre du bureau sur un extrait des rôles indiquant les nom et prénoms du contribuable et le montant des contributions directes payées par chacun d'eux dans la commune.

Art. 4. — Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement et au contrôle des bulletins avec les émargements. Il est dressé, séance tenante, procès-verbal de l'opération, sur lequel on totalise le nombre des suffrages exprimés pour ou contre, ainsi que le montant des cotes correspondant à chaque nature d'avis.

Art. 5. — Si la moitié plus un des contribuables représentant les deux tiers du montant des rôles ou les deux tiers des contribuables représentent plus de la moitié du montant des rôles, s'est prononcé contre le projet, il est considéré comme repoussé, et l'administration supérieure ne peut

y donner suite, à moins qu'il ne s'agisse d'une dépense nullement obligatoire. Si, au contraire, les oppositions contre le projet ne réunissent ni l'une ni l'autre de ces majorités, le projet est réputé admis.

Cette proposition de loi antidémocratique, puisque le calcul de la majorité favorisait la grande propriété, n'était que le rétablissement déguisé du système de l'adjonction des plus haut imposés. En outre, elle violait le principe de la liberté de l'électeur en organisant la publicité du vote.

La proposition fut soumise à l'examen de la cinquième commission d'initiative parlementaire. M. Guillemet, nommé rapporteur, conclut à la non-prise en considération. Dans les débats qui eurent lieu à la Chambre, MM. Naquet et Maurice Faure, tout en faisant leurs réserves sur le projet Mackau, défendirent le principe du referendum, qu'ils présentèrent comme conforme à la bonne administration et aux doctrines constantes du parti républicain. Mais, combattue violemment par le rapporteur, la prise en considération fut repoussée à une forte majorité par 308 voix contre 190.

2° *Proposition de loi de M. Haussmann :*

Trois mois après le vote rejetant le projet Mackau, un groupe de seize députés, à la tête desquels était M. Haussmann, présentait devant la Cham-

bre un nouveau projet de referendum communal. L'exposé des motifs s'appuyait sur la nécessité de développer la pratique des *enquêtes de commodo et incommodo*.

Voici le texte de cette proposition de loi (1) :

« Article premier. — Les Conseils municipaux pourront toujours, à la majorité des voix, décider s'il y a lieu de consulter les électeurs sur une question d'intérêt communal.

» Art. 2. — Ils devront faire procéder à cette consultation lorsque le tiers des électeurs inscrits l'auront demandé par voie de pétitionnement.

» Art. 3. — Le vote aura lieu dans les conditions prescrites par les lois électorales.

» Art. 4. — Le projet soumis à l'approbation des électeurs municipaux ne sera admis que s'il a réuni la majorité absolue des votants, sinon il sera repoussé et ne pourra être représenté pendant le délai d'un an. »

L'expression referendum ne se trouvait pas dans la proposition de loi ; mais la consultation des électeurs organisée était bien la procédure du referendum. Ce projet démocratique, qui laissait l'initiative du referendum, soit au Conseil municipal, soit aux électeurs de la commune, ne vint jamais à discussion.

---

(1) *Journal Officiel*. Annexes Députés, année 1890, annexe n° 699, p. 1260.

3° Proposition de loi de M. Jules Guesde :

La proposition de loi de M. Jules Guesde se présente avec un caractère un peu différent des deux précédentes, sous la forme d'un amendement apporté à un projet de loi relatif à la suppression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques. Pendant la séance du 22 novembre 1895, au moment de la discussion de l'article 2, aux termes duquel les communes devaient choisir les taxes de remplacement parmi les matières énumérées sous réserve de l'approbation législative, M. Jules Guesde et plusieurs de ses collègues socialistes intervinrent et déposèrent un amendement substituant le referendum à la sanction législative (1).

M. Jules Guesde, d'accord avec bon nombre d'économistes éminents, invoquait la nécessité de faire, en matière d'impôts, des expériences locales. Mais son amendement, mis aux voix, fut repoussé par 437 voix contre 39.

4° Proposition de loi de M. Argeliès :

Le 20 juin 1898, MM. Argeliès, Compayré, etc., déposaient devant la Chambre une proposition de loi (2) tendant à l'institution d'un referendum

---

(1) *Journal Officiel*, année 1895. Débats de la Chambre des députés, p. 2469 sq.

(2) *Journal Officiel*. Annexes Députés, année 1898, annexes nos 2808-2844.

communal, économique et facultatif. « Dans la forme ordinaire de ses délibérations, le Conseil municipal peut provoquer sur toutes les questions d'ordre économique ou administratif, qui rentrent dans ses attributions, le referendum communal ou vote des électeurs municipaux et en régler le mode. La délibération du Conseil municipal est exécutoire sous réserve des cas prévus par l'article 63 de la loi du 5 avril 1884 » (art. 1er).

Il appartenait donc au seul Conseil municipal de mettre en jeu le referendum. La consultation des électeurs était limitée aux questions économiques ou administratives qui rentrent dans les attributions du Conseil ; elle ne pouvait porter sur les questions d'intérêt général ou politique, à propos desquelles le Conseil est soit incompétent, soit soumis à l'autorité des pouvoirs publics.

TROISIÈME PARTIE

FAUT-IL FAIRE UNE PART EN FRANCE A L'INTERVENTION DIRECTE DES ELECTEURS ?

Malgré l'essai désastreux des institutions semi représentatives en matière constitutionnelle et le médiocre libéralisme de leurs propagandistes, convient-il de marcher dans la voie tracée par les démocraties avancées ?

La question vise surtout le referendum et un peu le droit d'initiative (1). Le veto est en effet une mesure transitoire dont l'utilité disparaît le referendum une fois institué. Le mandat impératif présente tous les inconvénients du gouvernement direct sans en avoir les avantages. Le droit de révocation perd sa raison d'être par la nomination des représentants pour un temps limité et le contrôle

---

(1) Referendum et initiative sont deux institutions strictement liées l'une à l'autre, les deux faces d'un même droit. Aussi sont-elles en butte aux mêmes attaques. De même la plupart des arguments en faveur du referendum s'appliquent au droit d'initiative.

que la nation peut exercer sur leurs actes par le referendum.

Nous allons examiner :

1° Si le reproche d'inconstitutionnalité ou d'illégalité dont on s'est servi pour légitimer les sanctions administratives et le rejet des propositions de loi sur le referendum est justifié ;

2° S'il y a lieu d'admettre les attaques dirigées contre le referendum ; et, au cas de négative, si l'introduction du referendum en France ne serait pas désirable.

CHAPITRE PREMIER

LE REFERENDUM EST-IL LÉGAL EN FRANCE ?

Nous allons examiner la légalité : 1° du referendum législatif et constitutionnel ; 2° du referendum municipal.

§ I. — Referendum législatif et constitutionnel

Les diverses propositions de referendum, de ratification ou de consultation ont été rejetées pour inconstitutionnalité. Le caractère inconstitutionnel de la mesure n'est pas douteux. D'après les textes de 1875, le pouvoir constituant appartient uniquement au Congrès formé par la réunion de la Chambre des députés et du Sénat. Quant au referendum législatif, il constitue un mode de formation de la loi manifestement contraire à la lettre de l'article premier de la loi constitutionnelle votée par l'Assemblée Nationale : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. »

Il semblerait que le referendum de consultation ne tombe pas sous le coup de l'argument d'inconstitutionnalité : on serait en présence d'une simple mesure complémentaire d'information, d'une *enquête populaire*, suivant l'expression de M. Cunéo d'Ornano ; l'assemblée élue ne se servirait de cette mesure que pour se renseigner, à un moment donné, sur l'état de l'opinion ; mais elle n'abdiquerait nullement ses droits, puisqu'elle statue en dernier ressort et demeure maîtresse de son vote. Cependant, à notre avis, si la lettre de la constitution ne vise directement que le referendum de décision, on ne saurait se méprendre sur son esprit : le referendum-consultation est également prohibé ; les assemblées législatives, en effet, n'oseraient jamais contredire le verdict de leurs électeurs ; celui-ci s'imposerait à elles par la force même des circonstances.

§ II. — Referendum municipal

En est-il de même en matière de législation communale ? Les diverses autorités administratives et le Conseil d'Etat répondent par l'affirmative : le referendum municipal doit être condamné comme illégal.

I

C'est d'abord l'Administration. Son premier acte en ce sens fut une circulaire de M. Constans,

ministre de l'Intérieur, portant la date du 23 mars 1889, par laquelle il prescrivait d'annuler d'office tout referendum communal qui viendrait à se produire dans leur département. On y trouve déjà formulés tous les arguments que l'Administration devait employer pour justifier les condamnations du referendum municipal postérieurement, soit dans le décret du président de la République du 27 novembre 1892 annulant une décision du Conseil municipal de Paris, qui ordonne une enquête auprès des électeurs parisiens au sujet d'une convention à passer avec la Compagnie du gaz, soit dans les observations présentées en 1905 au Conseil d'Etat par le ministre de l'Intérieur sur le referendum organisé par la commune d'Aîgre.

Les arguments que font valoir ces actes et ces notes peuvent se ramener à quatre : *a*) le referendum communal est incompatible avec le système de représentation tel qu'il est établi par notre législation ; *b*) il n'est ni explicitement, ni implicitement prévu par nos lois administratives ; *c*) l'approbation des délibérations des conseils municipaux n'appartient pas aux électeurs de la commune ; *d*) nos lois ont prévu dans un grand nombre de cas une mesure d'instruction tendant aux mêmes fins, l'enquête.

a) Le referendum communal n'est pas en harmonie avec notre législation. Celle-ci l'a forcément écarté en organisant un régime politique dont

la base est la représentation. « L'exercice du referendum est contraire au système représentatif tel qu'il fonctionne en France depuis la Révolution de 1789 et qui consiste essentiellement dans la nomination de représentants chargés de gérer les intérêts généraux ou collectifs avec un mandat général et sans avoir à en référer à leurs mandants pour aucune question jusqu'à expiration de ce mandat. » (1) « Le suffrage universel... nomme... les membres des assemblées locales, chargées, sous le contrôle de l'autorité supérieure, de la gestion des intérêts départementaux ou communaux. Son rôle se borne naturellement à l'élection de ces mandataires, à quelque assemblée qu'ils appartiennent. Or, le referendum est à proprement parler l'intervention directe du suffrage universel dans la solution d'une question que seuls les mandataires élus du peuple ont qualité pour trancher. » (2)

b) Le referendum communal n'est ni explicitement, ni implicitement prévu par la loi. C'est la réponse à ceux qui disent : tout ce qui n'est pas défendu doit être permis ; aucun texte de loi n'interdisant le referendum, les conseils municipaux peuvent recourir à cette procédure quand ils le jugent utile.

C'est commettre une erreur que d'appliquer à

---

(1) Circulaire Constans.

(2) Observations ministérielles de 1905.

l'administration communale « le principe de droit criminel en vertu duquel tout ce qui n'est pas expressément prévu par la loi est licite. La règle opposée est celle du droit constitutionnel et administratif, d'après lesquels les êtres moraux, créations de la loi, n'ont d'autres attributions que celles qui leur ont été conférées par celle-ci ». — « En principe, on peut affirmer qu'une mesure est illégale, quand elle n'est pas explicitement ou implicitement prévue par la loi. » (2)

Une délibération de conseil municipal organisant un referendum doit donc être annulée de droit par le Préfet ; aucune des lois successives qui ont déterminé les attributions des conseils municipaux et leurs rapports avec le corps électoral qu'ils représentent, n'a prévu cette procédure ou une procédure voisine dont elle puisse être regardée comme l'extension.

c) Ce n'est pas au suffrage universel qu'il appartient d'approuver les délibérations du Conseil municipal. La loi du 5 avril 1884, tout en confiant au conseil la gestion des intérêts de la commune, précise, dans les articles 68, 115, 121 et s., et 140, les cas où cette gestion donne lieu à l'intervention d'une autorité supérieure sous forme d'approbation. Mais l'autorité supérieure n'est pas et ne saurait être dans notre système de centralisation la majorité des électeurs d'une commune, qui n'est pas autonome comme les cantons suisses ; c'est

généralement le Préfet, quelquefois le Ministre, le Conseil général ou le Parlement.

d) Le referendum, envisagé comme mesure d'instruction, est illégal, parce qu'il existe des procédures tendant aux mêmes fins et réglementées par une disposition législative. Ces mesures, ce sont les enquêtes *de commodo et incommodo* et les enquêtes administratives dont il a été question dans un chapitre précédent. On ne saurait donc voir dans le referendum municipal un procédé complémentaire, une sorte d'enquête populaire par le système de votation employé dans les élections.

II

L'illégalité du referendum communal a été également reconnue par le Conseil d'Etat dans deux arrêts récents. L'un du 7 avril 1905, la première décision contentieuse sur la matière, rejette le recours pour excès de pouvoir formé par le sieur Gautier, maire de la commune d'Aîgre, contre un arrêté du Préfet de la Charente, qui avait annulé une délibération du conseil municipal organisant un referendum. « Considérant... que, aux termes de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, c'est le conseil municipal qui règle par ses délibérations les affaires de la commune... ; qu'en substituant ainsi à la décision qu'il lui appartenait de prendre lui-même pour le règlement d'une affaire d'in-

térêt communal la décision des électeurs intéressés, le conseil municipal de la commune d'Aîgre a violé les dispositions précitées de la loi du 5 avril 1884. » Le second arrêt, du 15 janvier 1909, conçu en termes presque identiques, rejette une requête analogue du conseil municipal de la commune de Brugnens (Gers).

III

Contrairement à la thèse de l'administration, certains auteurs ont contesté l'illégalité du referendum de consultation. C'est ainsi qu'en 1909, devant le Conseil d'Etat, le commissaire du Gouvernement, M. Chardenet, fit une distinction entre le *referendum de consultation* et le *referendum décisif ou de ratification :* ce dernier seul est illégal, car le conseil municipal dans le règlement des affaires de la commune ne saurait se substituer aucune autorité, fût-ce celle de la majorité des électeurs ; « mais il ne faut pas aller plus loin ; on peut parfaitement admettre qu'un conseil municipal, tout en se réservant de statuer lui-même, procède préalablement en vue de s'éclairer à une consultation des électeurs. Le referendum constitue dans ce cas une simple mesure d'instruction qui n'est prévue par aucune loi, mais n'est interdite par aucun texte. Ce n'est qu'une variété des enquêtes *de commodo et incommodo.* »

Nous ne saurions admettre la thèse de M. Char-

denet. De même qu'en matière législative et constitutionnelle, en matière municipale, sous le terme « enquête » se cache un véritable referendum. Le corps municipal n'osera pas contredire la volonté précise du corps dont il émane ; le verdict des électeurs s'impose à lui sans réserves. Un semblable referendum de consultation ne se distingue pas du referendum décisif : dans les deux cas, le corps électoral a la même autorité directe sur les décisions de l'assemblée communale. Dire que le referendum constitue une enquête est une duperie. Cette supercherie avait déjà été dévoilée par le Ministre de l'Intérieur, rédacteur des considérants du décret de 1892 : il est impossible d' « assimiler cette consultation (des électeurs parisiens) aux enquêtes administratives dont les formes ont été tracées par l'ordonnance du 23 août 1825 » ; il s'agit, « en réalité, pour le conseil municipal, de se décharger d'une responsabilité qui incombe légalement aux mandataires ».

IV

D'ailleurs, à notre connaissance, il existe un texte qui donne un fondement incontestable à l'interdiction du referendum municipal, qu'il soit de ratification ou de consultation : c'est l'article 363 de la constitution du 5 Fructidor an III, qui porte : « les citoyens ne peuvent exercer leurs droits p-

litiques que dans les assemblées primaires et communales ». Il convient d'en rapprocher les articles 26 et 29, aux termes desquels sont frappées de nullité les décisions prises dans une assemblée primaire ou communale, réunie en dehors des deux cas expressément prévus : approbation des modifications à l'acte constitutionnel, élection aux fonctions publiques. L'article 363 nous paraît être encore en vigueur : il fait partie de ces dispositions de droit public, insérées dans un texte constitutionnel « uniquement pour leur donner une force et une stabilité plus grandes » (Esmein), et qui survivent à la Constitution déchue, en tant qu'elles ne sont pas explicitement ou implicitement abrogées par des lois nouvelles. Il s'oppose donc à la convocation de nos jours du collège électoral d'une commune pour lui soumettre un projet de délibération du Conseil municipal ou la délibération elle-même.

V

On ne peut donc introduire en France un referendum de consultation ou de ratification, soit en matière municipale, soit en matière législative ou constitutionnelle, sans modifier au préalable notre constitution ou notre législation administrative.

CHAPITRE II

FAUT-IL INTRODUIRE LE REFERENDUM EN FRANCE ?

Sous ce titre, nous ferons d'abord l'exposé des attaques dirigées contre le referendum. Nous présenterons en second lieu sa défense en tant qu'institution politique. Enfin, nous verrons comment l'état social nouveau appelle de lui-même le referendum ou des institutions analogues (1).

§ Ier. — Critiques dirigées contre le referendum

Elles sont nombreuses : incompétence du peuple, difficultés soulevées par l'exercice du referendum, ses dangers, le referendum ne saurait produire les résultats qu'on en attend, l'exemple des démocraties étrangères n'est pas concluant.

---

(1) Le referendum n'est aujourd'hui possible qu'en matière constitutionnelle et sur la plupart des questions municipales et législatives.

1° *Incompétence du peuple.* — Chez certains adversaires du referendum, l'argument tiré de l'incompétence du peuple revêt une forme tranchante. Dans nos sociétés complexes et avancées, la confection des lois est œuvre délicate et difficile. La masse de la nation ne saurait posséder les aptitudes nécessaires pour légiférer par elle-même ; elle est seulement capable de nommer des représentants chargés de le faire à sa place, et elle le peut même très bien, car l'élection a le caractère d'un choix sur les personnes. Sur des institutions, au contraire, son ignorance la rend incapable de se prononcer autrement qu'au hasard, suivant sa bonne ou sa mauvaise humeur. Quelles connaissances, en effet, ne lui faudrait-il pas pour remplir convenablement le rôle que certains veulent lui faire jouer ? Spencer, parlant des conditions indispensables d'un bon législateur, disait : « Il faut connaître les structures de la société, les principes selon lesquels elle est organisée, les lois naturelles d'où dépendent ses progrès. Faute d'entendre bien ce qui constitue le développement de la société, on ne peut que faire de graves méprises si l'on se mêle d'entraver tel changement ou de favoriser tel autre. Faute de bien voir la dépendance mutuelle de toutes ces fonctions dont le concert fait la vie de la nation, on s'expose à causer des désastres inattendus pour n'avoir pas compris comment l'altération de l'une d'entre

elles aurait eu son contre-coup dans toutes les autres... Avant de pouvoir rien heurter de raisonnable pour régler les changements divers qui, par myriades, sont toujours en voie de se faire dans une masse d'hommes, il faut avoir pénétré les causes de ces changements, l'enchevêtrement de tous les fils de ce tissu, le passé de chaque chose et la forme qu'elle est en train de prendre. En un mot, il faut être dûment familiarisé avec la science sociale, avec la science qui enveloppe toutes les sciences, qui, en subtilité et complexité, les dépasse toutes et qui n'est accessible qu'aux plus hautes intelligences. » (1) Dans le million d'individus qui exercent des professions libérales : magistrats, avocats, ingénieurs... combien peu sont à même de réaliser ces conditions ? N'a-t-on pas vu parfois les quelques hommes qui forment la Chambre des députés dans l'impossibilité de venir à bout d'une loi ? Et ce sont les qualités de bon législateur, si difficiles à rencontrer parmi les membres d'une élite que l'on voudrait trouver dans les masses populaires dont la caractéristique est une extrême médiocrité ! Vingt millions d'ignorances n'ont jamais fait un savoir, a dit Taine. Le gouvernement représentatif apparaît comme le seul susceptible d'assurer dans de bonnes conditions la marche et le progrès d'une nation.

---

(1) Spencer. Essais de politique, tr. Burdeau, édit. 1879, p. 134.

Cette argumentation a assurément vieilli ; mais n'est-ce pas elle, habillée à la moderne, que l'on retrouve chez M. Esmein ? « La très grande majorité des citoyens, dit l'éminent professeur, très capable de choisir des représentants d'après leurs opinions connues et d'orienter ainsi la législation et le gouvernement, est incapable d'apprécier les lois ou projets de loi qui lui seraient soumis. Il lui manque pour cela... l'instruction pour comprendre ces projets... Qu'on suppose un Code de commerce ou une loi sur la marine soumis au vote des paysans et des montagnards. Il arrivera fatalement de deux choses l'une : ou la majorité votera, les yeux fermés, un projet qu'elle ne comprend pas, ou ce projet, peut-être excellent en lui-même, sera repoussé à raison de quelque disposition, peut-être secondaire, contre laquelle se sera formé un de ces préjugés populaires, si prompts à naître et si difficiles à détruire. » (pages 347 et 348).

C'est ce même argument de l'incapacité des électeurs, que M. le député Guillemet, rapporteur de la proposition de loi de M. de Mackau, invoquait contre l'application du referendum communal : « Est-il possible, et j'en appelle à tous ceux d'entre vous, — le nombre est grand, je crois, — qui sont ou ont été maires de leur commune, que les questions municipales qui sont parfois très complexes, très difficiles, très délicates, qui nécessitent fréquemment l'étude d'hommes compétents, instruits, souvent spéciaux, est-il possible,

dis-je, que ces questions soient tranchées sans débat par les masses, composées ordinairement d'hommes peu instruits. Est-il possible que les combinaisons d'emprunts, que les tarifs si compliqués de nos octrois soient votés par des hommes qui n'auront aucune idée des discussions qui auront pu avoir lieu dans l'assemblée communale. »

D'autres, se rappelant que c'est au nom de l'ignorance du peuple qu'on a pendant longtemps écarté le suffrage universel, font valoir sous une forme moins absolue l'argumentation tirée de l'incompétence. Ils se prononcent pour l'incapacité incontestable du peuple de participer, à l'heure actuelle, à l'administration de la chose publique, mais ils ajoutent que les progrès de l'éducation politique du peuple, favorisés par les lois scolaires, permettront peut-être un jour d'ouvrir au referendum la porte déjà ouverte au suffrage universel. Cet ajournement de la réforme à une date indéterminée équivaut en pratique à une condamnation de l'institution.

D'autres enfin, et parmi eux M. Signorel, croient les électeurs capables de se prononcer sur des questions simples, telles que revision de la Constitution, séparation des Eglises et de l'Etat, liberté de l'enseignement, construction d'une caserne ou d'une école, emplacement d'une halle, jour auquel se tiendra un marché... Toutefois, ils

concluent contre l'introduction du referendum, même limité à ces matières. Devant l'impossibilité matérielle de trouver un critérium suffisant, il faudra laisser à l'arbitraire la distinction entre les questions simples et les questions composées. Quand on aura accordé au peuple un referendum restreint à certaines questions législatives et municipales, il le voudra pour toutes, et faute de vouloir lui accorder ce qu'il considère comme un droit, on s'exposera à une révolution.

2° *Difficultés soulevées par l'exercice du referendum.*

I. Il n'y a pas de bonne loi sans discussion préalable pour mettre en lumière toutes les conséquences des mesures adoptées. Cette discussion pouvait avoir lieu dans les assemblées du peuple des petites républiques de l'antiquité : il était facile pour les citoyens de se réunir sur la place publique autour de la tribune aux harangues pour entendre les discours et les conseils des plus éclairés d'entre eux. De nos jours, elle est encore possible dans les *Landsgemeinde* d'un certain nombre de petits cantons suisses : Uri, Unterwalden, Glaris et Appenzell ; mais elle ne saurait prendre l'ampleur désirable dans les milliers de collèges électoraux entre lesquels se répartissent les citoyens d'une grande nation moderne, telle que la France.

II. Le peuple n'a pas les loisirs suffisants pour

participer à la législation et à l'administration d'une manière éclairée. — « La législation par le peuple, dit M. Naville, entendue en ce sens que chaque citoyen pourrait étudier les lois proposées, les apprécier et se faire à leur sujet une opinion vraiment personnelle, est, et sera probablement toujours, malgré l'instruction gratuite et obligatoire, une véritable chimère. Pour étudier valablement les questions législatives, il ne faut pas seulement une grande culture d'esprit, il faut des loisirs. » (1) Tout le monde sait combien est longue et difficile la simple lecture d'un code ou d'une loi. A plus forte raison, quel temps ne faudra-t-il pas, quelles difficultés ne rencontrera-t-on pas pour juger le projet soumis à la sanction populaire, approfondir le texte, s'éclairer à la lumière des débats et travaux parlementaires, en un mot mesurer toutes les conséquences de la loi avant de l'adopter ? Les questions municipales, elles aussi, ne sont pas toujours sans complexité et exigent fréquemment l'intervention de spécialistes (tarifs d'octroi).

Or, les loisirs indispensables à la législation et à l'administration directes ne sont-ils pas interdits à la masse des électeurs ? Sans doute, certains peuples de l'antiquité ont passé la moitié de

---

(1) Naville. La législation par le peuple, dans la Revue internationale, mars 1887.

leur temps sur la place publique ; mais les esclaves qu'ils avaient à la maison les dispensaient de l'obligation des travaux de la vie matérielle. De nos jours, au contraire, les citoyens ne peuvent consacrer à la chose publique qu'un temps infiniment restreint ; car devant l'âpreté de la lutte pour la vie, l'homme, pour assurer son existence, doit plus que jamais recourir au labeur de ses mains et de son intelligence.

Le peuple, faute de loisirs, ne peut donc arriver à une connaissance approfondie des mesures proposées à son acceptation. Etablir le referendum dans ces conditions serait une comédie : la décision populaire, rendue, par la force même des circonstances, au hasard, à l'aveuglette, n'aurait aucune valeur. En outre, les citoyens, à moins d'être des machines à voter, seraient amenés à se désintéresser de toutes ces consultations populaires, dont ils ne pourraient pas saisir la signification.

3° *Dangers du referendum.*

I. — Le referendum, surtout le referendum facultatif, a un caractère essentiellement révolutionnaire : il entretient une agitation continuelle et dangereuse. Première agitation pour réunir le nombre de signatures nécessaires. Deuxième agitation quand il faut passer au vote définitif. Que de discours ! Que de sollicitations ! Que de venimeuses polémiques de presse ! Pour peu que les

citoyens usent fréquemment du droit qui leur est reconnu, c'en est fait de la paix et de la tranquillité du pays. M. Guillemet ne manqua pas de signaler à la Chambre des députés ce danger du referendum municipal : « On sait, dit-il, quelle importance prennent dans les petites communes les questions en apparence les plus futiles, quelles passions elles soulèvent, quelles haines elles déchaînent. Ce serait l'agitation perpétuelle, et de plus l'anarchie. »

II. — Le referendum est la porte ouverte aux nouveautés hardies et les moins justifiées. Les foules, le fait a été constaté depuis les temps les plus reculés sont d'opinion mobile et ont l'amour du changement pour le changement. Si nous augmentons leur puissance politique par l'institution du referendum, cette extrême mobilité d'idées se manifestera très librement et au détriment d'une bonne gestion des affaires publiques.

III. — Un autre danger du referendum « incontestable et capital », dit M. Esmein, est qu'il diminue l'aptitude des assemblées législatives à délibérer utilement. « Il déconsidère le gouvernement représentatif sans le supprimer. Quelle autorité peuvent avoir les assemblées, lorsque les lois discutées et votées par elles peuvent à chaque instant être repoussées, par caprice ou par ignorance, par la majorité même qui a élu leurs membres sur un terrain déterminé ? Quels sont les hommes qui

voudront dans un pareil milieu briguer le mandat de député. » (p. 380.)

IV. — Le referendum est un acheminement vers le césarisme. Il est aisé de prévoir que la nation convoquée trop souvent peut, dans un moment de lassitude, abdiquer aux mains d'un despote des pouvoirs trop lourds pour elle. Le précédent des plébiscites n'est-il pas par lui-même suffisamment instructif ?

4° *Le referendum ne peut pas produire les résultats qu'on en attend.*

Le referendum ne fait pas nécessairement connaître la volonté de la nation. Il existe plusieurs moyens de vicier cette volonté.

a) On soumet au vote du peuple une loi tout entière contenant du bon et du mauvais. Comme la loi forme un bloc indivisible, le vote de l'électeur peut ne pas être libre, car il se trouve pris dans « l'alternative de repousser une loi qu'il croit bonne dans son principe, parce qu'elle contient certaines dispositions qu'il juge inadmissibles ou d'admettre ces dispositions pour ne pas repousser la loi tout entière (Esmein). Les dispositions législatives sur le divorce ne furent acceptées par le peuple Suisse, que parce qu'elles constituaient un article d'un excellent projet de loi sur l'état-civil.

b) Quand une loi est repoussée, les autorités constituées la soumettent de nouveau à la vota-

électeurs, de guerre lasse, finissent par l'accepter. C'est ainsi qu'en Suisse, la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire, présentée au peuple et rejetée une première fois en 1876, une deuxième fois en 1877, réunit enfin la majorité en 1878.

5° *L'exemple des démocraties étrangères n'est pas concluant*

Les institutions, pour être bonnes et stables, doivent être le produit des mœurs, des idées et des sentiments d'une nation. Or, les Français diffèrent trop des Suisses, des Australiens et des Américains du Nord, pour conclure avec quelque raison que si le referendum a produit chez ces peuples d'heureuses conséquences, il doive en être de même si on l'introduisait en France. Le caractère du Français est même essentiellement réfractaire à l'institution : « Il se passionne, dit-on, de querelles de personnes beaucoup plus que des questions elles-mêmes ; les réformes les plus essentielles le touchent peu, il tient surtout à voter pour tel ou contre tel qui ensuite agira pour lui, mais voter directement sur la guerre, l'impôt ou telle autre question l'effraie, c'est du temps dérobé à ses affaires ou à ses plaisirs, une contention d'esprit qui le fatigue, il a pris l'habitude de penser par d'autres que lui qui en font une profes-

sion et le peuple le plus intelligent de la terre paraît quelquefois le plus inintelligent, quand il s'agit d'améliorations sérieuses, parce que, par facilité de vivre, il est devenu le plus routinier. Voilà de bien mauvaises préparations pour l'introduction d'un principe nouveau et contraire à toutes ses dispositions psychologiques. »

§ II. — Défense du Referendum

Violemment attaqué, jouant de malheur avec ses propagandistes, ne figurant sur le programme d'aucun grand parti politique, le referendum est tombé dans un discrédit très profond en France. Peu nombreux et timides sont ses partisans. Cependant l'institution mérite mieux que des critiques ; sa réhabilitation devant l'opinion publique s'impose. Sans faire un parallèle entre la représentation pure et le referendum, nous allons présenter la défense de la procédure démocratique, nous efforçant d'établir l'injustice des attaques dont elle a été l'objet et les heureux résultats qui découleraient de son introduction dans la législation de notre pays.

I

Un examen attentif des critiques dirigées contre le referendum montre qu'elles ne sont pas de

nature à s'imposer à notre esprit sans discussion. Nous allons passer en revue les principales :

I. — *L'exemple des démocraties étrangères n'est pas concluant.* — L'argumentation tirée de l'étude des législations étrangères n'a jamais qu'une portée accessoire, donner plus de force et de relief à une thèse déjà suffisamment établie. C'est avec ces réserves que nous prétendons en user. D'autre part, l'histoire nous montre que notre pays n'a souvent eu qu'à se louer de l'importation d'institutions étrangères, du jury par exemple.

II. — *Le peuple capable de choisir ses représentants n'est désigné ni par ses connaissances ni par ses loisirs pour les difficultés de l'administration ou les calculs compliqués de la législation.* — Nous croyons au contraire que le peuple n'est nullement incapable de découvrir son propre intérêt, de prendre une décision autrement que suivant sa bonne ou sa mauvaise humeur. « Les résultats du suffrage universel, écrit M. Claudio Jannet, sont généralement satisfaisants partout où le peuple... statue sans intermédiaire sur des affaires pratiques le touchant directement, ou décide des questions simples et nettement posées... Presque toujours, même en Californie, le peuple a été sage en ces occasions. » (1) Et M. Curti, examinant les

(1) Claudio Jannet. Les Etats-Unis contemporains, 4e édit. 1889, II, p. 252.

résultats de la législation populaire en Suisse : « L'histoire des votations populaires montre avec quelle nette compréhension des choses les projets de loi ont été adoptés ou repoussés. Plus d'un projet attaqué par une demande de referendum revêtue de nombreuses signatures a néanmoins été adopté en votation populaire : le grand nombre des signatures recueillies n'a point découragé les partisans du projet. Tel a été le cas du rachat des chemins de fer et celui du tarif douanier de 1903. Même quand il a fallu voter le même jour sur plusieurs projets, même lors de ce quadruple rejet à tendance obstructionniste, nous trouvons dans la différence des chiffres du scrutin la preuve de l'indépendance avec laquelle les votants se prononcent sur les diverses questions qui leur sont soumises. » (1)

C'est qu'en réalité il ne s'agit pas de faire faire la loi par le peuple : ses connaissances seraient insuffisantes et il n'aurait pas les loisirs nécessaires. Le gouvernement semi-représentatif n'est

---

(1) Curti. Le Referendum, p. 353. Le 11 mai 1884 un referendum unique sur quatre projets, qui reçut le sobriquet de *chameau à quatre bosses*, fut soumis à la votation populaire. Les objets des quatre lois étaient très divers : organisation judiciaire, patente des voyageurs de commerce, droit criminel, légation de Washington. Le peuple suisse repoussa les quatre projets pour donner une leçon au parti radical, à qui il reprochait de gouverner avec exclusivisme et de ne tenir aucun compte du droit des minorités.

pas la démocratie pure. Son fonctionnement résulte d'une collaboration de la représentation et des électeurs. Aux assemblées représentatives, l'examen des projets, la discussion et le vote provisoire de la loi. Au peuple, le vote définitif, dans le silence de la salle électorale après les agitations de la presse et des réunions publiques, mais sans discussion préalable. Au peuple il appartient de dire si la loi correspond aux nécessités sociales, économiques, industrielles ou politiques du pays, si elle répond à ses désirs et à ses vœux, si elle ne contient pas de « dispositions qui le blessent dans ses intérêts ou dans sa conscience ». Il est bien capable de le dire.

En outre, il faut reconnaître au referendum une vertu éducative. Il constitue un instrument précieux d'éducation politique. « Rien, dit M. Brissaud, n'est plus propre à relever le peuple à ses propres yeux que l'exercice libre de la souveraineté politique. Les peuples, dit-on, n'ont que les droits qu'ils méritent ; mais on oublie qu'on les rend quelquefois dignes d'un droit en leur en accordant la jouissance. » Il en est de la liberté politique comme de tous les autres droits : pas d'usage harmonieux sans apprentissage préalable. On n'apprend à nager qu'en se jetant dans l'eau ; un peuple n'apprend à se gouverner que par la pratique des affaires publiques. Les citoyens, admis à participer à l'administration communale

et à l'œuvre législative, commettent au début des erreurs, résultats inévitables de l'inexpérience ; mais ils se forment progressivement à l'exercice de la liberté politique, acquièrent le sentiment de la responsabilité personnelle, si nécessaire aux membres d'une démocratie libre, et finissent par accomplir leurs fonctions sans maladresse.

L'incapacité politique du peuple français, malheureusement une réalité de nos jours, n'est donc pas irrémédiable. Sa cause principale est l'étroite tutelle administrative qui pèse sur nous depuis plus d'un siècle. S'il est vrai que les réformes administratives touchent peu le Français, sauf toutefois celles qui constituent une amélioration immédiate de son bien être, s'il se passionne surtout pour les querelles de personnes, c'est qu'il ne lui est pas possible de juger les questions d'idées directement sans les incarner en des personnes. Le seul droit politique dont ils jouissent est l'élection tous les quatre ans de députés et de conseils municipaux, tous les six ans de conseillers généraux et d'arrondissement. C'est là un rôle par trop insuffisant et exercé à de trop longs intervalles. Il lui est interdit de se former à la pratique de la liberté politique et même de s'intéresser aux affaires publiques. « Les influences individuelles, l'esprit d'initative, la liberté civique ne peuvent se développer : le cadre est trop étroit pour que les

citoyens puissent s'initier aux affaires publiques, se rapprocher les uns des autres ; ce système les rend impropres au *self government.* » (1) Le mal dont nous souffrons est le régime de centralisation ; faisons cesser la tutelle par l'institution du referendum ; et l'incapacité politique disparaîtra d'elle-même.

Sans méconnaître les grands services rendus par le régime représentatif, nous remarquerons d'ailleurs que l'opinion de la plupart des représentants n'est guère plus éclairée que celle de leurs électeurs. Les élections devraient être le choix d'une élite que ses connaissances supérieures et son intelligence ont mis à même de s'élever au-dessus des intérêts particuliers. Mais il suffit d'un simple regard sur la vie électorale pour se convaincre qu'il n'en est rien : les électeurs, dans l'énorme majorité des circonscriptions, votent d'après les opinions connues des candidats et non d'après leur valeur ; les questions de compétitions et de concurrences locales ont aussi sur eux une grande influence. Aussi la plupart des membres des assemblées représentatives n'ont-ils qu'une compétence de *collation,* compétence provenant uniquement du brevet de capacité qui leur est octroyé du fait de l'élection. Les assemblées ne nous apparaissent pas comme ces cénacles de hau-

(1) Paul Deschanel. La décentralisation, Paris 1895, p. 9.

tes capacités, seuls appréciateurs de l'intérêt général, que se sont plu à nous présenter les théoriciens du gouvernement représentatif. Dans les votes, le souci de l'intérêt commun est souvent sacrifié aux considérations personnelles, à l'esprit de parti : il s'agit de faire plaisir à un ami auteur d'un projet, d'éviter la chute du ministère, de museler une minorité menaçante, etc... La discussion non plus n'est pas toujours ce qu'elle devrait être. C'est ainsi que, depuis quelques années, au Parlement, des dispositions législatives, n'ayant aucune corrélation, sont insérées pêle-mêle au corps du budget après une discussion rapide, et que la déclaration d'urgence est fréquemment votée au moment de l'examen des lois les plus importantes, etc... Aussi l'exemple n'est-il pas rare de lois mal faites à conséquences fâcheuses. Nous citerons : les lois sur les primes à la marine marchande, qui nous coûtent actuellement quatre millions et demi et dont le résultat a été l'accélération rapide de la décadence de notre marine et des rentes importantes servies à des compagnies allemandes ; la loi sur le privilège des bouilleurs de cru dont les résultats sont : perte pour le Trésor évaluée à plus de cent millions par an, et accroissement énorme de l'alcoolisme ; loi décrétant la liberté des cafés, cabarets et débits de boissons, qui a peuplé nos hôpitaux d'alcooliques, etc...

Le défaut de loisirs est compensé par le rôle

immense joué dans les sociétés modernes par la presse. « Maintenant, dit de Laveleye, la presse moderne remplace l'orateur antique. Par le journal qu'il lit chaque jour, l'électeur arrive à connaître les questions sur lesquelles il doit se prononcer, bien mieux que par quelques discours entendus au milieu du tumulte et de l'agitation de la foule au moment où le scrutin va s'ouvrir ; si les manœuvres préliminaires des partis sont un mal, les entraînements de l'éloquence sont un péril. » (1) Les électeurs, d'ailleurs, ne seront pas dérangés aussi fréquemment qu'on se l'imagine. Plusieurs projets peuvent être soumis à l'acceptation populaire le même jour, comme il est d'usage en Suisse. De plus, sauf en matière constitutionnelle, le referendum doit être facultatif : il est permis de considérer le silence du corps électoral comme une adoption tacite du projet. Le nombre élevé de signatures exigées constitue également un obstacle à la fréquence du referendum : il sera difficilement atteint s'il ne s'agit pas de questions qui attirent l'attention de la foule.

III. — *Les démocraties ont l'amour du changement pour le changement, le goût des nouveautés.* — Ce qui caractérise les masses, c'est au contraire

---

(1) De Lavelye, Le gouvernement dans la démocratie, tome II, p. 153.

leur *conservatisme,* leur désir de la stabilité. En Suisse, la législation populaire s'est constamment montrée plus conservatrice que les législateurs radicaux. Le même réultat s'est produit dans les Etats particuliers de la Confédération américaine, le referendum y est apparu « plutôt comme un mors ou comme une bride que comme un éperon ». En Australie également, le peuple a rejeté plusieurs lois votées par son Parlement socialiste. Cela tient à la véritable nature de la démocratie, celle-ci n'est pas brouillonne, désordonnée, comme on se l'imagine trop aisément. M. Faguet l'a bien mis en lumière : « Le peuple, dit-il, sans doute est inquiet, puisqu'il est l'homme, et impatient du mieux, mais il est routinier bien plus encore. L'inquiétude humaine... est l'état d'âme surtout de l'homme cultivé, qui n'est même vraiment cultivé que par suite de cette inquiétude, de cette impatience... La masse des hommes est tranquille comme les eaux profondes, au-dessous de la surface tourmentée de l'Océan. La démocratie a été tumultueuse et révolutionnaire pour s'établir, mais on peut dire d'elle ce que Pascal disait de l'homme, qu'elle « tendait au repos par l'agitation ». Maîtresse d'elle-même, elle sera surtout pacifique, conservatrice et rebelle aux grands mouvements et aux rapides transformations. » (1)

---

(1) Faguet. Questions Politiques, 2e édit. Paris 1902, p. 251-252.

IV. — *La liberté du votant n'est pas entière, car il ne peut que voter sur un bloc indivisible.* — Mais le député au Parlement, qui a à voter sur l'ensemble d'une loi, ne se trouve-t-il pas dans une situation identique ?

V. — *Le referendum est un acheminement vers le césarisme.* — Dans l'étude historique consacrée à l'intervention directe du peuple en matière constitutionnelle, nous avons établi la différence entre le plébiscite napoléonien et le referendum constitutionnel. L'un par l'objet et l'étendue de la consultation populaire constitue une élection ; l'autre est une décision sur des idées et des institutions. Toutefois, pour éviter la dégénérescence du referendum en plébiscite dans un moment de lassitude du pays, il est prudent d'interdire au pouvoir exécutif de mettre en mouvement lui-même le referendum et de faire le peuple juge entre le pouvoir législatif et lui.

II

Mais le referendum n'est pas seulement un instrument d'éducation politique. Il possède aussi d'autres avantages : contrepoids à l'omnipotence du Parlement, institution de solidarité sociale, moyen de décentralisation, etc...

I. — *Avec le referendum la souveraineté de la nation devient une réalité.* — Le principe de la

souveraineté nationale inscrit dans nos constitutions n'est qu'un vain mot. Les citoyens n'ont avec le droit de nommer des représentants à intervalles assez éloignés que le droit platonique de pétition ; ils ne possèdent aucun moyen légal de faire écarter une loi qu'ils jugent vexatoire, ou de faire voter une loi qu'ils désirent. Le principe de la souveraineté nationale appelle logiquement la participation du peuple à l'administration et à la législation, le referendum. Sans referendum il n'y a que des gouvernants et des gouvernés.

II. — *Le referendum est une institution de solidarité sociale.* — M. Duguit, partant de l'idée si actuelle de la solidarité sociale, solidarité par similitude de besoins, solidarité par division du travail, expose que du phénomène d'interpendance des membres d'un même groupe social naît une règle de droit dont la conscience individuelle perçoit bientôt le caractère impératif ; et cela à raison même de la solidarité qui unit les hommes. Cette règle qui s'impose à tous, détenteurs de l'autorité publique et simples citoyens, crée un état de droit objectif, comportant à la fois des devoirs et des pouvoirs objectifs : 1° devoir objectif de respecter les actes déterminés dans un but de solidarité ; devoir de faire aussi tout ce qui peut accroître cette solidarité ; 2° pouvoir objectif d'accomplir librement les règles qu'elle impose. Ainsi la volonté du député n'est efficace que sous réserve

de respecter la solidarité sociale, qui le lie aux électeurs ; et toutes les institutions de nature à consolider cette solidarité devront être accueillies favorablement : élections générales fréquentes, mais aussi le referendum, qui permet de comparer l'interprétation par les députés et les électeurs de la règle de la solidarité sociale (1).

III. — *Le referendum facilite la bonne marche des affaires.* — L'esprit de suite ne fera pas défaut au gouvernement. Puisque les élus recevront de temps en temps l'impulsion populaire, « il n'y aura pas autant de raisons, dit M. Brissaud, pour changer les représentants du peuple ; les mêmes députés seront longtemps maintenus en fonction, et les mêmes hommes d'Etat présideront indéfiniment à l'exercice des pouvoirs publics » (2).

IV. — *Le referendum est un contrepoids à l'omnipotence du pouvoir législatif.* — Le trait caractéristique du gouvernement actuel de la France est l'hypertrophie du pouvoir législatif. Sans doute le président de la République est d'après la Constitution le chef de l'Etat, mais les pouvoirs qui lui sont reconnus sont très faibles ; et d'ailleurs il n'en use pas. Le Parlement est tout puissant.

---

(1) Duguit. L'Etat. Tomes 1 et 2. Paris 1901-1903.
(2) Brissaud. Op. cit., p. 418.

La majorité parlementaire, qui représente le plus souvent une minorité dans la nation, peut gouverner avec exclusivisme, ne pas tenir compte des droits respectables des minorités ; aucun obstacle ne se dresse contre ces abus d'autorité. Le referendum sera le contrepoids nécessaire à cette omnipotence, contrepoids assuré aux Etats-Unis par la séparation des pouvoirs, et en Angleterre par les Lords et le traditionnalisme national. La *crainte d'un recours au peuple* sera pour nos représentants le *commencement de la sagesse politique.*

V. — *Le referendum diminue l'opportunité de la réforme électorale.* — A l'heure où la réforme électorale est l'objet de débats passionnés dans le Parlement, la presse et les réunions publiques, il convient de faire remarquer que l'institution du referendum produirait des résultats voisins de ceux attendus de la représentation proportionnelle. « Les associations pour la représentation des minorités, écrivait Laveleye, il y a déjà 30 ans, ont prouvé clairement en divers pays que souvent la majorité de la Chambre était élue par la minorité des électeurs et même des votants, et qu'en tout cas la minorité était sacrifiée, comme si elle n'existait pas. Avec le referendum, il est certain que les décisions émanent de la majorité des votants et il est moins nécessaire de représenter la minorité, parce que chaque loi étant soumise à une vota

tion nouvelle, la minorité d'aujourd'hui pourra devenir la majorité de demain. » (1)

VI. — *Le referendum supprime l'utilité du droit de dissolution.* — La dissolution suppose normalement un conflit entre la Chambre des députés d'une part, le Gouvernement et le Sénat alliés d'autre part. C'est une arme anti-démocratique, puisque son usage est réservé à des autorités issues d'un suffrage indirect. C'est aussi une mesure dangereuse pour la paix publique, les élections étant toujours accompagnées de luttes et de troubles. Quand un conflit s'élève, il est bien plus sage de le faire trancher directement par le peuple, consulté par voie de referendum.

VII. — *Avantages concernant particulièrement le referendum communal.* — *a*) Le referendum communal constitue un *correctif utile et efficace aux entraînements financiers* des conseils municipaux, un remède aux dépenses exagérées, qui, depuis quelques années, grèvent d'une façon onéreuse les budgets d'un grand nombre de communes. L'enquête sur les applications municipales du referendum témoigne que les habitants se sont constamment montrés économes des deniers publics.

b) Il permet de dénouer certaines situations dif-

(1) De Laveleye, op. cit., II, p. 157.

ficiles et embarrassées, en renseignant les élus sur l'état de l'opinion publique. Aussi a-t-on pu le qualifier de l'expression pittoresque de *thermomètre de l'opinion.* « Personne, dit M. de la Sizéranne, n'est sans avoir assisté à une de ces luttes intestines, qui divisent un conseil municipal en deux camps sur une question d'intérêt local, construction d'une caserne, d'un lycée, établissement d'un marché, un emprunt, etc..., chaque camp soutenant que seul il représente non seulement les vrais intérêts, mais encore les véritables sentiments de la population. Dans une petite ville où les événements sont rares, les sujets de conversation limités, ces luttes s'enflent et grossissent d'une foule de racontars, d'allusions personnelles, d'insinuations désobligeantes, et prennent les proportions d'une guerre entre Guelfes et Gibelins, moins toutefois les déjections d'huile bouillante et de plomb fondu... Cependant cette question que tout le monde agite ne fait pas un pas. Le Conseil municipal est divisé. L'opposition soulève une foule d'incidents qui empêchent d'émettre un vote définitif. D'ailleurs, quelques-uns des conseillers municipaux, qui désirent aller de l'avant, se rappellent avoir promis à leurs électeurs de n'établir aucune taxe nouvelle. Les électeurs ont-ils changés d'avis et approuvent-ils cette volte-face ? Cruelle énigme ! La discussion s'aigrit et tourne aux personnalités. On soupçonne ceux qui poussent à la bâtisse d'être

maçons, et ceux qui en détournent de vouloir sauver leurs deniers sans égard pour le petit commerce, qui gagnerait sûrement au voisinage du collège et de la caserne. Les journaux du cru, ravis de cette aubaine, enveniment le débat et se jettent réciproquement à la tête le reproche d'égoïsme et la qualification de coterie. L'adversaire est toujours censé ne prendre souci que de ses intérêts, et non de ceux de la majorité. Il arrive fatalement une heure, où tous les arguments de part et d'autre étant fourbus, c'est celui tiré de la volonté de la population qui demeure l'argument suprême des combattants. Or, le moyen de savoir ce que veut la population, c'est de le lui demander. » (1)

c) Le referendum communal est un instrument précieux de *décentralisation*. La nécessité de mettre fin au régime centralisateur à outrance, instauré en France par la constitution de l'an VIII, a été reconnue depuis longtemps par les esprits les plus éminents : il faut rapprocher l'administration des administrés. Et l'autonomie communale a toujours été regardée comme la seule base d'une décentralisation bien réglée. Mais les commissions officielles n'ont jamais proposé que la réduction des cas d'intervention du pouvoir central par l'intermédiaire des préfets et l'extension

(1) Robert de la Sizeranne. Le Referendum communal, p. 6.

des attributions du Conseil municipal au détriment de celles du maire. Pour nous, il convient d'aller plus loin dans la voie de la décentralisation et de confier l'administration de la commune à la collectivité des habitants elle-même, agissant par voie de referendum. C'est le meilleur moyen de favoriser l'essor de la vie locale, plongée dans un demi-sommeil depuis la disparition des assemblées de communauté. C'est en même temps soumettre à un contrôle utile les actes des administrateurs municipaux, enclins à user de leurs fonctions de façon tyrannique.

III

Il n'est pas dans notre intention de présenter le referendum comme la forme de gouvernement par excellence, la panacée propre à guérir tous les maux dont nous souffrons. Prendre la défense d'une institution contre ses détracteurs n'est pas en faire l'apologie. Nulle forme de droit ne saurait prétendre à la perfection. Le referendum, tout comme le système représentatif, a ses défaillances. Le peuple fait parfois un usage regrettable des droits étendus qui lui sont reconnus. En matière communale, les électeurs peuvent se montrer d'une parcimonie extrême ou, à l'inverse, d'une prodigalité exagérée ; les intérêts d'un hameau peuvent être sacrifiés au profit du groupement communal plus important. En ce qui concerne la légis-

lation, l'étendue territoriale de la France obligerait à laisser hors de la sphère du referendum plusieurs matières auxquelles il est appliqué en Suisse. De même, on ne pourrait actuellement, sans crainte de graves complications internationales, soumettre les traités diplomatiques à la sanction populaire. Enfin et surtout un bon fonctionnement du referendum est étroitement lié à l'éducation politique du peuple, et, seules, nous l'avons vu, des consultations fréquentes de la masse de la nation peuvent faire cette éducation.

§ III. — Evolution du système représentatif

Les institutions semi-représentatives, referendum, initiative ne sont donc pas incompatibles avec un gouvernement libre et démocratique. Pourquoi ne seraient-elles pas le régime de l'avenir ? Le gouvernement représentatif s'est-il établi en France d'une façon si solide qu'il soit impossible d'envisager l'hypothèse de sa disparition ou de sa transformation ? Il n'en est rien : on peut, au contraire, relever les traces d'une évolution de la notion de représentation dans le sens démocratique, d'un prochain avènement d'institutions populaires. L'examen des phénomènes politiques et sociaux actuels, en effet, nous révèle : 1° que les

conditions qui ont contribué à l'établissement et au développement du système représentatif ont aujourd'hui disparu ; 2° que l'état social nouveau appelle de lui-même le referendum ou des institutions analogues (1).

I

Le succès du système représentatif en France est dû à trois causes principales : *a*) le suffrage restreint ; *b*) le régime de centralisation ; *c*) le caractère rural de la population.

1° Le suffrage restreint exerce une grande influence sur la qualité de l'élu. A raison même du petit nombre d'électeurs, c'est la question de confiance qui est surtout envisagée entre représentés et représentants. Et celui-ci une fois élu est à peu près libre de ses actes et de ses votes. « Quand le système représentatif, écrit M. Deslandres, repose sur la base étroite du suffrage restreint, quand on choisit dans le peuple ceux qu'élisent les représentants du peuple, il est certain que ceux-ci doivent choisir ces représentants en raison de leur valeur. On les a choisis pour choisir les représentants, justement comme étant les plus capables d'apprécier la valeur de ceux-ci. Et il est

---

(1) Charau. Evolution du système représentatif. — Ostrogorski. La démocratie et les partis politiques.

évident, par suite, que l'élu à raison même de sa qualité d'élu, doit agir selon ses propres lumières. » (1)

2° Le régime de centralisation, institué par le premier Empire et qui survécut à sa chute, plonge dans l'apathie les masses qui font peu pour se mêler à la vie politique. En 1848, « la plupart des paysans, écrit M. Weill, se trouvaient incapables de distinguer entre la monarchie et la république, de comprendre la valeur et la portée de leur droit électoral. » (2)

3° La population est essentiellement rurale. Le développement du machinisme n'a pas encore attiré dans les centres industriels cette énorme population d'ouvriers, qui devait plus tard monter à l'assaut du domaine politique.

Ce sont là autant de causes qui laissent à l'élu une indépendance complète, une liberté d'appréciation et de vote sans contrôle pendant la durée de son mandat. Il serait difficile de rencontrer des conditions plus favorables au fonctionnement du gouvernement représentatif.

---

(1) Deslandres. Préface au livre de M. Dickinson.

(2) Weill. Histoire du parti républicain en France, 1900, p. 296.

II

Le régime de centralisation subsiste aujourd'hui encore. Néanmoins, la situation du représentant a été nettement modifiée à la suite de l'apparition du suffrage universel, du développement des grands partis politiques et de la formation des associations corporatives.

1° Etablissement du suffrage universel. -- « Quand le suffrage s'universalise, écrit M. Deslandres, et que les moins capables, à l'égal des autres, participent à l'élection des représentants, ce ne peut plus être que parce que leur volonté est un élément de la volonté générale qu'il s'agit de manifester. C'est elle que les représentants ont mission de traduire et ils ne peuvent le faire qu'en s'inspirant des mandats qu'ils reçoivent des électeurs, en qui réside cette volonté générale, unique principe des institutions démocratiques. » En théorie, le suffrage universel, dont le but est le choix de la représentation nationale, n'aurait pas dû porter atteinte au libre jugement du député. Mais, en fait, il devait s'écarter de sa destination primitive et tendre à devenir une forme de gouvernement, le gouvernement direct de la nation. En effet, porté aux nues par la tactique des partis qui se disputaient sa faveur, il prit peu à peu conscience de sa valeur, de sa force et en vint à exiger de ses représentants

la satisfaction de ses vœux et de ses désirs. Désormais, la masse des électeurs le considère comme un instrument de réalisation des réformes souhaitées, le meilleur moyen d'obtenir l'amélioration de son sort et l'accroissement de son bien être. La question de confiance disparaît dans les rapports d'élu à électeurs et est remplacée par des engagements formels. Le candidat doit avant tout apporter des promesses, un programme ; et, une fois élu, sa liberté d'appréciation est nécessairement réduite de l'étendue des engagements pris. Cette évolution contrariée par le Second Empire est devenue rapide depuis l'avènement de la Troisième République ; elle fut favorisée d'ailleurs par les progrès de la société : chemins de fer, télégraphes, postes, journalisme, etc... « Aujourd'hui, dit M. Boutmy, le pays tout entier a quelque chose de ce caractère urbain d'où a procédé l'émancipation des communes au moyen-âge. Le «porte à porte » et le « coude à coude » se retrouvent en substance dans la solidarité sentie des intérêts, dans l'extrême facilité des ententes... Ajoutez que la presse et les livres à bon marché, l'instruction populaire, qu'on répand partout profusément, ont eu pour effet de créer et de distribuer un fond de lieux communs, qui, après tout, contiennent de la raison et invitent à raisonner. Aujourd'hui l'homme le plus humble réfléchit, calcule, critique... Enfin les basses classes ont relevé la tête, connu le bien être,

le loisir et le plaisir : elles se sont éveillées au sentiment de leurs intérêts ; on leur a parlé partout de leurs droits, et presque partout elles ont commencé à les exercer avec l'agréable sentiment de la puissance. Comment imaginer qu'elles se laisseraient réduire à abdiquer entre les mains d'une autorité quelconque ? » (1)

On pourrait croire que la modification du gouvernement représentatif est plus apparente que réelle, voir dans les engagements électoraux de vains mots, des promesses sans valeur. Il suffit de regarder autour de soi pour se convaincre qu'il n'en est rien : l'élu, pendant la durée de son mandat, doit rendre des comptes à un juge redoutable, l'opinion publique. « Que signifient en effet ces larges comptes rendus de débats parlementaires, où se détaillent les faits et gestes des membres du Parlement, cette rubrique intitulée : vote de nos députés ; pourquoi les représentants sont-ils en communication fréquente avec leurs électeurs, et profitent-ils des circonstances les plus diverses pour exposer leurs opinions sur les questions du jour, expliquer l'attitude qu'ils ont eue au cours de la législature, etc., etc... ? Des esprits sceptiques penseront que, derrière ces pratiques, derrière les hommages rendus au peuple souverain, se cache

---

(1) Boutmy. Deux thèses de M. Henri Summer Maine. Annales des sciences politiques, 1887.

le souci très étroit du représentant d'assurer sa réélection. Mais qui ne voit qu'à elles seules, cette préoccupation et ses manifestations extérieures sont l'indice le plus sensible de la dégradation subie par l'ancien système représentatif ? Y a-t-il donc encore rapports de confiance véritables, là où continuellement, des deux parties en présence, l'une, le député, a tout l'air de se justifier, et l'autre, le corps électoral, de remplir l'office du juge ? » (Charau).

2° Développement des grands partis politiques. — L'importance des partis politiques s'est accrue depuis l'établissement du suffrage universel. Peu nombreux sont les députés qui échappent à leur tutelle : il devient en effet presque impossible de triompher dans une élection sans l'appui de l'un d'entre eux. La situation du représentant s'est modifiée de ce fait : sa liberté d'appréciation, déjà réduite par les engagements pris vis-à-vis des électeurs, est encore restreinte par le jeu de l'organisation du parti. Le député est en effet obligé, sous peine d'être combattu comme dissident, de modeler sa conduite au Parlement sur les principes politiques que professe son parti, contraint de voter conformément aux décisions prises dans les assemblées préparatoires. Le Parti prend une « hypothèque » sur sa conscience, suivant l'expression de M. Ostrogorski. Et comme les réformes figurant aux programmes des partis politiques sont de nature à

répondre aux desiderata du plus grand nombre d'électeurs possible, il apparaît ainsi que la volonté propre du représentant doit très souvent s'effacer devant celle des simples citoyens.

3° Apparition des formations corporatives : Les formations corporatives de tout ordre, syndicats, associations, etc..., qui ont pris une extension considérable depuis la loi du 21 mars 1884, adressent des sollications très fréquentes aux députés : demande de faire aboutir telle ou telle mesure, invitation à prendre l'initiative de telle ou telle réforme, etc... « Il est un joug redoutable, écrivait M. Laffitte dès 1895, c'est celui des intérêts coalisés qui réclament du candidat aide et protection. Un jour c'est le syndicat des cultivateurs, le lendemain le syndicat des distillateurs, et tous les syndicats défileront ainsi l'un après l'autre. » (1) Et le député qui résisterait peut-être aux prétentions d'un électeur unique ne s'expose pas à mécontenter tout un groupe d'électeurs.

Ainsi la démocratie française est entraînée vers une nouvelle forme de gouvernement, où la volonté des électeurs, manifestée soit directement pendant la période électorale, soit indirectement par l'intermédiaire des partis politiques ou des formations corporatives, tend à se substituer à la volonté

---

(1) Laffitte. Lettres d'un Parlementaire Paris 1895, 2e édition, p. 204.

propre du représentant. Le rôle du député se borne sur un grand nombre des questions qui lui sont soumises à traduire et à exécuter le plus fidèlement possible la volonté exprimée par les électeurs.

III

Mais, avec nos institutions purement représentatives, il est difficile d'assurer une traduction exacte de la volonté populaire. Trop de causes de mésintelligence existent entre élus et électeurs.

Les volontés de l'élu et des électeurs coïncideraient-elles au moment de l'élection, que, par le seul effet du temps, des divergences ne manquent pas de se produire.

Mais il est des causes de désaccord plus apparentes.

Au premier rang, il faut placer la pratique de la surenchère : pendant la période des élections, candidats et partis accumulent promesses sur promesses ; puis l'heure venue de la réalisation, ils sont arrêtés par les difficultés financières ou autres. La masse, qui escomptait telle ou telle réforme, éprouve une désillusion et exprime son mécontentement de la loyauté de ses représentants.

Trop souvent également, nos députés prennent pour l'expression de la volonté populaire des réclamations toutes passagères ou les désirs d'une minorité bruyante. On a pu dire des parlements

qu'ils étaient « aux désirs populaires comme une sorte d'aiguille aimantée oscillant fortement au moindre courant ».

En outre, un parti numériquement insignifiant peut, à l'intérieur du Parlement, faire la loi à deux grands partis à peu près égaux par le déplacement successif de ses votes. — Les sentiments de la majorité parlementaire peuvent ne pas correspondre aux sentiments de la majorité de la nation. Voici un exemple :

25 pour 100 d'abstentions dans les élections ;

25 pour 100 de voix inutiles (voix battues dans les élections) ;

26 pour 100 de voix représentées constituant la majorité parlementaire ;

24 pour 100 de voix représentées constituant la minorité.

Enfin l'intervention des partis politiques dans les élections constitue une puissante cause de désaccord. Les programmes des partis politiques sont complexes, contiennent un grand nombre de revendications dont chacune s'adresse à un groupe spécial d'intérêts. L'électeur ne prend pas la peine de les examiner toutes, et son vote est uniquement déterminé par deux ou trois d'entre elles. Comment, dans ces conditions, le parti, qui détient la majorité des sièges dans le Parlement, pourrait-il prétendre à une traduction exacte de la volonté de la nation par la réalisation de son programme. Ce n'est

pas tout, il se peut même que, dans les voix obtenues par ce parti, certaines n'aient été attirées par aucun article du programme et proviennent de mécontents, dans un but de protestation, ainsi qu'on l'a constaté lors des dernières élections législatives. De même, avec la pratique du désistement, dont il est fait un si grand usage, les électeurs sont encore appelés à voter pour des candidats de nuance politique différente de la leur.

Aujourd'hui même, le peuple a conscience de ces causes de mésintelligence entre sa volonté propre et la volonté de ses représentants. Ceci n'est pas une affirmation gratuite ; les témoignages ne manquent pas : progrès faits depuis cinq ans par la question de la représentation proportionnelle, qui tend à faire du Parlement une image plus fidèle des partis du pays, et par conséquent à faire de ses décisions une expression plus exacte de la volonté générale ; croyance encore confuse dans l'incapacité du législateur, croyance dont l'antiparlementarisme apparaît comme une manifestation exagérée.

CONCLUSION

Il est à craindre que les causes de mésintelligence entre le pays et ses représentants, encore vaguement entrevues par le peuple français, lui apparraissent un jour nettement. La démocratie française est, à l'heure actuelle, uniquement absorbée par le côté social. Mais avec le progrès démocratique, au fur et à mesure que croîtront les exigences de la volonté populaire, les causes de dissentiment s'accentueront. Et les temps viendront, où, se tournant vers les formes politiques, la démocratie demandera des institutions capables de traduire ses véritables sentiments et sa volonté réelle, des institutions de gouvernement populaire et de complète liberté politique.

Ces temps sont-ils lointains ou proches ? Nous ne le saurions dire. On ne peut constater aujourd'hui, dans l'opinion publique, aucun mouvement, si minime qu'on le suppose, en faveur du referendum. Mais, ne l'oublions pas, beaucoup de grandes idées réformatrices contemporaines ont mis à aboutir aussi peu d'années qu'elles avaient mis à naître.

Demain peuvent surgir des événements qui fassent ressortir très fortement les sujets de désaccord entre la nation et la représentation. Les citoyens alors jugeant leurs droits politiques insuffisants, en exigeront de nouveaux, qui leur confèrent un contrôle étroit sur la gestion des affaires publiques. Et il leur suffira de jeter les yeux chez un peuple voisin pour trouver les institutions qui répondent à leurs désirs.

Quels dangers ne menaceront-ils pas notre pays? Un usage bien réglé de la liberté suppose une éducation préalable. L'exercice des nouveaux droits accordés aux électeurs attestera leur inexpérience, se traduira par une agitation maladive, des abus d'autorité, et peut-être par un retour au despotisme dans un moment de lassitude.

Il convient de ne pas se laisser surprendre par le danger. Commençons dès aujourd'hui l'éducation politique du peuple en l'initiant progressivement aux affaires publiques. Un referendum de consultation communal et législatif sera le stage le meilleur de cette éducation. Les questions municipales portent sur des intérêts facilement accessibles à tous, parce que l'électeur les a constamment sous les yeux : travaux publics, assistance, éducation communale... Un referendum de consultation peut également être organisé dès aujourd'hui sur certaines questions législatives que tout le monde comprend aisément, et pour lesquelles on se passionne

même : loi qui diminue ou aggrave le service militaire, loi qui augmente les charges budgétaires, loi qui décide une guerre coloniale, loi qui restreint l'exercice d'une liberté individuelle, de la presse ou de l'enseignement par exemple... L'électeur commencerait ainsi à s'exercer à la pratique du gouvernement, il délaisserait les questions de personnalité pour s'élever jusqu'aux questions d'idées ; il acquerrait enfin le sentiment de sa responsabilité personnelle, la conscience qu'il a un rôle public à remplir, si modeste soit-il.

Quand ce système aurait fonctionné quelque temps, quand les citoyens auraient été ainsi préparés à la liberté politique, on pourrait, si le pays le désire, revenir sans péril à la pure tradition républicaine, et établir chez nous le régime de la législation fédérale suisse : referendum obligatoire et droit d'initiative en matière constitutionnelle, referendum facultatif sur la plupart des questions législatives et municipales.

BIBLIOGRAPHIE

Archives Parlementaires :

Aulard. — *Histoire politique de la Révolution française,* Paris, 1905.

Babeau. — *Les assemblées générales des communautés d'habitants en France, du XIII^e^ siècle à la Révolution,* Paris, 1893.

Barthélemy. — Cours de *droit constitutionnel,* professé à la Faculté de Montpellier, année scolaire 1910-1911.

Baticle (R.). — *Le Plébiscite sur la Constitution de* 1793, dans la revue *La Révolution française,* 1909, tome II, 1910, tome I.

Benner (C.). — *De l'intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales,* thèse, Toulouse, 1897.

Berthélemy. — *Précis de droit administratif,* Paris, 1907.

Berton (Th.). — *L'évolution constitutionnelle du second Empire,* Paris, 1900.

Borgeaud (Ch.). — *Etablissement et révision des constitutions,* Paris, 1893.

Brissaud. — *Le Referendum en Suisse,* dans la Revue générale de droit de législation et de jurisprudence, t. XII, année 1898, p. 402-424.

Charau (H.). — *Essai sur l'évolution du système représentatif,* thèse, Dijon, 1909.

Colombel. — *La constitution de* 1793, thèse, Paris, 1903.

Coste (Th.). — *Le Pouvoir législatif dans la constitution de* 1793, thèse, Paris, 1909.

Curti. — *Le Referendum,* Paris, 1905.

Debacq. — *Le Referendum,* thèse, Paris, 1896.

Delpech (J.). — *Du referendum en droit français et spécialement du referendum municipal,* dans la Revue de droit public, 1905, p. 372.

Deslandre. — *Préface au livre de M. Dickinson* ; Le développement du Parlement pendant le XIX^e^ siècle, Paris, 1906.

Duguit. — *Droit constitutionnel,* Paris, 1907.

— *L'Etat,* tomes I et II, Paris 1901-1903.

Duguit et Monnier. — *Les constitutions et les principales lois de la France depuis* 1789, Paris, 1898.

Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel,* Paris, 1909.

— *Deux formes de gouvernement,* Revue de droit public, t. I, 1894.

Frayssinet (Marc). — *La République des Girondins,* Toulouse, 1903.

Hauriou. — *Précis de droit administratif,* Paris, 1907.

Hélie (F.-H.). — *Les constitutions de la France,* Paris, 1880.

Houssaye. — *1815.*

Journal officiel.

Lajuzan. — *Le plébiscite de l'an III,* dans la revue la Révolution française, 1911, tome I.

Lanfrey. — *Histoire de Napoléon Ier*, Paris 1868.

Laveleye. — *Le gouvernement dans la démocratie,* 3e édition, Paris, 1896.

Naville. — *A propos du referendum,* Revue internationale, mars, 1887.

Ollivier (E.). — *L'Empire libéral,* t. II, III, V.

— *Le plébiscite de* 1870, Revue des Deux-Mondes, 15 mai 1908.

Ostrogorsky. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques,* Paris, 1903.

Rabany. — *Le referendum municipal,* dans la Revue générale d'administration, 1904, tome II, p. 223.

— *Communes et referendum municipal,* ibid, 1905, t. III, p. 155.

Rousseau (J.-J.). — *Du contrat social,* édition Dreyfus-Brisac, Paris, 1896.

Sarraut (A.). — *Le gouvernement direct,* thèse, Paris, 1899.

Signorel. — *Le referendum législatif,* thèse, Toulouse, 1893.

Sizeranne (Robert de la). — *Le referendum communal,* Paris, 1893.

Stuart Mill. — *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont White, Paris, 1862.

Taine. — *Les origines de la France contemporaine ; la Révolution*, tome III, Paris, 1885.

Thiers. — *Histoire du consulat et de l'Empire.*

Vandal. — *L'avènement de Bonaparte*, Paris, 1902.

Montpellier, le 3 février 1912
Vu : Le Doyen de la Faculté,
VIGIÉ.

Montpellier, le 3 février 1912.
Vu : Le Président de la Thèse,
J. BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 3 février 1912
Le Recteur,
A. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction..... 8

PREMIÈRE PARTIE

DE L'INTERVENTION DIRECTE DES ÉLECTEURS FRANÇAIS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE ET CONSTITUTIONNELLE

Chapitre Premier. — Le Pouvoir législatif et constituant du Peuple et les Assemblées révolutionnaires. 18

Section I. — La notion de représentation dans le *Contrat Social*..... 18

Section II. — L'assemblée constituante..... 22

Section III. — La Convention..... 26

A. — La Constitution Girondine..... 26

§ I. — Le Pouvoir constituant du peuple.... 28

1° Droit d'initiative..... 29

2° Droit de ratification..... 31

§ II. — Le Pouvoir législatif du peuple..... 34

1° Consultation demandée par le corps législatif..... 34

2° Droit de censure populaire..... 35

a) Phase de la demande de censure..... 36

b) Phase de la votation populaire..... 39

c) Conséquences de la votation populaire. 39

d) Distinction entre les lois et les décrets. 40

B. — La Constitution démocratique de l'an II.. 42

§ I. — Le Pouvoir constituant du peuple.... 43

§ II. — Le Pouvoir législatif du peuple : Referendum facultatif. 44
I. — Phase de la demande de votation populaire 46
II. — Phase de la votation populaire.... 47
§ III. — Le plébiscite d'acceptation de l'an II. 48
C. — La Constitution directoriale de l'an III : Plébiscite d'acceptation..... 53

Chapitre II. — Le Pouvoir constituant du peuple et les Bonaparte..... 63
Section I. — Le Consulat et l'Empire..... 65
§ I. — Le plébiscite d'acceptation de la constitution de l'an VIII..... 65
§ II. — Le plébiscite de l'an X..... 71
§ III. — Le plébiscite de l'an XII. 74
§ IV. — Le plébiscite sur l'acte additionnel de 1815..... 76
Section II. — Le Second Empire..... 77
§ I. — Le plébiscite de 1851..... 79
§ II. — Le plébiscite de 1852..... 87
§ III. — Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et dans le Comté de Nice..... 89
§ IV. — Le plébiscite de 1870..... 89
Appendice : le plébiscite républicain du 3 novembre 1870..... 95

Chapitre III. — La législation populaire dans les propositions de loi..... 97
Section I. — Proposition de loi sur le referendum constitutionnel.. 97
Section II. — Propositions de loi sur le referendum législatif..... 99
A. — Propositions de M. Cuneo d'Ornano sur le referendum national. 99

B. — Propositions de referendum sur telle ou telle loi déterminée..... 101
C. — Referendum de consultation de 1901 sur les retraites ouvrières 104

DEUXIÈME PARTIE

DE L'INTERVENTION DIRECTE DES ÉLECTEURS FRANÇAIS EN MATIÈRE ADMIMISTRATIVE

CHAPITRE PREMIER. — Des Modes d'intervention autres que le referendum..... 109
Section I. — Les assemblées d'habitants en France depuis le Moyen-âge jusqu'à la Révolution de 1789 109
§ I. — Assemblées d'habitants dans les communes 110
§ II. — Assemblées d'habitants dans les communautés..... 111
Section II. — Droit reconnu aux électeurs par la loi du 14 Décembre 1789 d'élaborer des projets ou de formuler des vœux 115
Section III. — De l'adjonction des plus haut imposés..... 116
Section IV. — Droit des électeurs d'envoyer des pétitions aux Conseils municipaux..... 117
Section V. — Droit des électeurs de provoquer des enquêtes..... 121
Section VI. — Action intentée par les contribuables au nom de la commune..... 122
CHAPITRE II. — Le Referendum municipal..... 123
Section I. — Applications du referendum communal dans différentes communes de France..... 123
A. — Referendums non officiels..... 124

B. — Referendums officiels..... 126
1° Cluny (Saône-et-Loire 126
2° Colombes (Seine)..... 127
3° Neuilly-sur-Seine 128
4° Paris (vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal)..... 129
5° Suresnes (Seine)..... 130
6° Meudon (Seine-et-Oise)..... 131
7° Fougères (Ille-et-Vilaine)..... 131
8° Pont-Audemer (Eure) 132
9° Aigre (Charente) vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal. 132
10° Brugnens (Gers) vote d'une proposition de referendum par le Conseil municipal. 133
11° Autres referendums 133

Section II. — Propositions de loi sur le referendum communal..... 134
1° De M. le baron de Mackau..... 134
2° De M. Haussmann..... 137
3° De M. Jules Guesde..... 139
4° De M. Argeliès..... 139

TROISIÈME PARTIE

FAUT-IL FAIRE UNE PART EN FRANCE A L'INTERVENTION DIRECTE DES ÉLECTEURS ?

CHAPITRE PREMIER. — Le Referendum est-il légal ?.... 143
§ I. — Referendum législatif et constitutionnel. 143
§ II. — Referendun municipal..... 144

CHAPITRE II. — Faut-il introduire le referendum ?.... 152
§ I. — Critiques dirigées contre le Referendum. 152
1° Incompétence du peuple..... 153

2° Difficultés soulevées par l'exercice de referendum..... 157
3° Dangers du referendum..... 159
4° Le referendum ne peut pas produire les résultats qu'on en attend..... 161
5° L'exemple des démocraties étrangères n'est pas concluant..... 162

§ II. — Défense du Referendum..... 163

I. — Réfutation des objections..... 163

1° L'exemple des démocraties étrangères n'est pas concluant..... 164
2° Le peuple est incapable de légiférer ou d'administrer..... 164
3° Les démocraties ont le goût des nouveautés..... 170
4° La liberté du votant n'est pas entière... 172
5° Le referendum est un acheminement vers le césarisme..... 172

II. — Avantages propres du Referendum.... 172

1° La souveraineté nationale devient une réalité..... 172
2° Le Referendum est une institution de solidarité sociale.....
3° Le Referendum facilite la bonne marche des affaires..... 174
4° Le Referendum est un contrepoids à l'omnipotence des assemblées législatives 174
5° Le Referendum diminue l'opportunité de la réforme électorale..... 175
6° Le Referendum supprime l'utilité du droit de dissolution..... 176
7° Avantages concernant particulièrement le referendum cammunal..... 176

§ III. — Evolution du système représentatif.. 180

I. — Causes du développement du système représentatif 181

II. — Dégradation subie par le système représentatif 183

III. — Causes de désaccord entre la représentation et le pays..... 188

Conclusion..... 191

Bibliographie 194